

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-66/2013**

**RECURRENTE: PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: RODRIGO QUEZADA  
GONCEN**

México, Distrito Federal a veintiséis de junio de dos mil trece.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-66/2013** promovido por el **Partido Revolucionario Institucional**, en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de controvertir la resolución CG143/2013, emitida el veintiocho de mayo de dos mil trece, en el procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales radicado en el expediente P-UFRPP66/12, y

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

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que el recurrente hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos del recurso al rubro indicado, se advierte lo siguiente:

**1. Queja.** El veintidós de mayo de dos mil doce, el representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el

## **SUP-RAP-66/2013**

Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral, correspondiente al distrito electoral federal tres (3) del Estado de Quintana Roo, presentó, ante la mencionada autoridad administrativa electoral, escrito de queja, en contra de la empresa mercantil editorial “*Millastro*” Sociedad Anónima de Capital Variable; de Laura Lynn Fernández Piña, entonces candidata a diputada federal por el principio de mayoría relativa en el citado distrito electoral federal, así como de la Coalición “*Compromiso por México*” integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, por colocar en vehículos de transporte público concesionado, la portada del “*Diario Respuesta el que la busca...la encuentra*”, respecto de la cual, a juicio del quejoso, se advierte la difusión de propaganda política-electoral a favor de la mencionada candidata a diputada federal, durante la etapa de campaña electoral federal, del procedimiento electoral federal dos mil once – dos mil doce.

**2. Remisión del escrito de queja.** Mediante oficio JDE/03/VS/0256/2012, de fecha veintiséis de mayo de dos mil doce, el Vocal Secretario de la Junta Distrital Ejecutiva correspondiente al citado distrito electoral federal, remitió el mencionado escrito de queja a la Oficialía de Partes de la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral.

**3. Integración de expediente.** Mediante proveído de treinta de mayo de dos mil doce, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo por el cual tuvo por recibido el escrito precisado en el apartado uno (1) que antecede, asimismo ordenó la integración del expediente del procedimiento administrativo especial sancionador, el cual

quedó radicado con la clave alfanumérica SCG/PE/PAN/JD03/QR/195/PEF/272/2012.

**4. Resolución.** En sesión extraordinaria celebrada el siete de junio de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución identificada con la clave **CG397/2012**, en el mencionado procedimiento administrativo especial sancionador, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

[...]

**PRIMERO.** Se **desecha** de plano la denuncia presentada por el C. Fabián Villafañez Motolinía, representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo Distrital 03 del Instituto Federal Electoral en el estado de Quintana Roo, en términos del Considerando *SEXTO* de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** Remítase copia certificada de la presente Resolución, así como del expediente que la sustenta, a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de éste Instituto, para que en el ámbito de su competencia determine lo conducente, en términos del Considerando *SÉPTIMO* de la presente Resolución.

**TERCERO.** Notifíquese el presente en términos de ley.

**CUARTO.** En su oportunidad archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

[...]

**5. Cumplimiento a lo ordenado en la resolución clave CG397/2012.** El veintisiete de junio de dos mil doce, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante oficio SCG/5867/2012 remitió a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del citado Instituto, copia certificada del resolución identificada con

## **SUP-RAP-66/2013**

la clave CG397/2012, en cumplimiento a lo ordenado en su punto resolutivo "SEGUNDO".

### **6. Acuerdo de inicio del procedimiento oficioso.**

Mediante proveído de dos de julio de dos mil doce, la mencionada Unidad de Fiscalización emitió el acuerdo por el cual acordó iniciar el procedimiento administrativo oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, identificado con la clave P-UFRPP 66/12.

**7. Resolución impugnada.** En sesión ordinaria celebrada el veintiocho de mayo de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución identificada con la clave **CG143/2013**, mediante la cual resolvió el procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.

La aludida resolución, en su parte conducente, es al tenor siguiente:

[...]

**2. Estudio de fondo.** Que al no existir cuestiones de previo y especial pronunciamiento por resolver, resulta procedente fijar el fondo materia del presente procedimiento.

Tomando en consideración lo ordenado en el Punto de Acuerdo **SEGUNDO** de la Resolución CG397/2012, así como del análisis de las actuaciones y documentos que integran este expediente, se desprende que el fondo del presente asunto se constriñe en determinar si la Publicación y difusión de una nota periodística en autobuses de transporte público es propaganda electoral que beneficio a una candidata postulada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México integrantes de la otrora coalición Compromiso por México, y si la misma constituye una aportación en especie por parte de una empresa de carácter mercantil.

En consecuencia, deberá determinarse si los partidos coaligados incumplieron con lo dispuesto por el artículo 77, numeral 2, inciso g) en relación con el 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electoral y 86 del Reglamento de Fiscalización, que a la letra señalan:

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

*“Artículo 77*

*(...)*

*2. No podrán 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:*

*(...)*

*g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.*

*(...)”*

**“Artículo 38**

*1. Son obligaciones de los Partidos Políticos Nacionales:*

*a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación Política de los demás Partidos Políticos y los derechos de los ciudadanos;*

*(...)”*

**Reglamento de Fiscalización**

*“Artículo 86*

*1. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia las personas a las que se refieren los numerales 2 y 3 del artículo 77 del Código podrán realizar donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestar servicios personales o entregar bienes a título gratuito o en comodato al partido, coalición, agrupación u Organización de ciudadanos.*

*2. Tratándose de bonificaciones o descuentos, serán procedentes siempre y cuando sean pactados y documentados, al inicio de la operación que les dio origen.”*

Dichos preceptos normativos imponen la prohibición a determinados sujetos y por ende la obligación a los Partidos Políticos Nacionales, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular de no aceptar por parte de aquellos cualquier tipo de aportación, ya sea en dinero o en especie.

Los Partidos Políticos tienen diversas maneras para allegarse de recursos, sin embargo la normatividad electoral impone ciertas restricciones, una de ellas estriba en que la prohibición de que los sujetos que se precisan en el artículo 77, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realicen aportaciones a los Partidos Políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.

Así las cosas, queda la prohibición expresa contenida en el artículo 77, numeral 2 en relación con el artículo 38, numeral 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que las personas a que ahí se hace referencia (entre las cuales, se encuentran las empresas

## SUP-RAP-66/2013

de carácter mercantil) no podrán realizar aportaciones, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, prestar servicios personales o entregar bienes a título gratuito o en comodato a los sujetos obligados. Asimismo, los sujetos obligados no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades ni recibir aportaciones de personas de carácter mercantil.

A fin de verificar si se acreditan los extremos de los supuestos que conforman el fondo del presente asunto, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, deberán analizarse, adminicularse y valorarse cada uno de los elementos de prueba que obran dentro del expediente, de conformidad con la normatividad electoral.

Establecido lo anterior, es importante señalar las causas que originaron el presente procedimiento.

Es el caso que el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Distrital 03 del Instituto Federal Electoral en el estado de Quintana Roo, presento queja en contra de la Organización Editorial Millastro S.A. de C.V, de nombre comercial "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", del C. Alberto Millar López en calidad de Director General de dicho Diario, de la C. Laura Lynn Fernández Piña, en su calidad de candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en estado de Quintana Roo, así como de la otrora coalición Compromiso por México, la cual estuvo integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, por la Publicación de la portada del periódico denominado "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", del doce de abril de dos mil doce, y colocada posteriormente en autobuses de transporte urbano público concesionado de la empresa Sociedad Cooperativa de Transportes Maya Caribe, S.C.L. que circulaban en las diversas avenidas de la ciudad de Cancún, dichos hechos, a decir del denunciante, eran ilícitos.

El Consejo General de este Instituto, mediante Acuerdo **CG397/2012** de siete de junio de dos mil doce, acreditó la existencia de la propaganda denunciada, y acordó desechar la queja interpuesta. Asimismo, procedió a dar vista a la Unidad de Fiscalización, para que determinara lo que en derecho correspondiera.

En este sentido, cabe precisar que en el expediente SCG/PE/PAN/JD03/QR/195/PEF/272/2012, durante la sustanciación, se presentó el instrumento notarial número 1415 volumen 5-"A", de doce de mayo de dos mil doce, expedido por la notaria publica número dos cuyo titular es el Licenciado Carlos Alberto Bazán Castro, Notario Público en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo; consistente en una fe de hechos, en cuyo contenido se hace constar, entre otros, la existencia de vehículos de transporte público urbano concesionado que circulaban en avenidas de la ciudad de Cancún, Quintana Roo, configurando los elementos de tiempo, modo y lugar en los que

se encuentra la publicidad comercial del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca la Encuentra", con imágenes y expresiones de la entonces candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en estado de Quintana Roo, la C. Laura Lynn Fernández Piña, así como de los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora coalición Compromiso por México; por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 359, numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicho instrumento notarial se le otorgó pleno valor probatorio al constituir una documental pública, para efectos de acreditar la propaganda denunciada.

En virtud de lo anterior, se encauzó la línea de investigación con los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora coalición Compromiso por México, y su entonces candidata postulada a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en estado de Quintana Roo, la C. Laura Lynn Fernández Piña, para efectos de saber si habían ordenado, contratado y/o pagado la Publicación materia del presente procedimiento, o en su caso, señalaran si la difusión de dicha propaganda electoral, constituyo una aportación en especie por parte de la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S.A. de C.V., de nombre comercial "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra".

Los representantes propietarios de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora coalición Compromiso por México, al dar contestación al requerimiento de la autoridad instructora señalaron que:

**Partido Revolucionario Institucional**

"(...)

**Respuesta:** *Mi representado NO contrato, pago, ordeno o recibió aportación alguna, con motivo de los hechos cuestionados.*

*En concepto de esta representación, los hechos materia del requerimiento se encuentran amparados en lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (...).*

*En ese tenor, los medios de comunicación tienen la capacidad unilateral de presentar cualquier suceso, al tener la libertad de seleccionar cuáles son las noticias o acontecimientos relevantes e incluso pueden adoptar posturas informativas o de opinión, susceptibles de poner en entredicho los acontecimientos ocurridos en la agenda Política, económica, social o, como ocurre en el presente asunto, pudiendo resaltar datos o información e incluso cuestionar determinadas acciones relacionadas con los tópicos ya señalados; esto es así, teniendo como único límite en cuanto a su contenido lo previsto en los artículos Constitucionales antes señalados.*

*(...).*"

**Partido Verde Ecologista de México**

*(...)*

*La inserción pagada motivo de la presente queja no fue pagada o solicitada por el Partido Verde Ecologista de México, ni por nuestra candidata a Diputada Federal en el 03 Distrito Electoral en el estado de Quintana Roo; además de que el promovente no ofrece ni prueba, ni indicio alguno de que mi partido o la candidata pago la inserción mencionada; en razón de lo anterior, no damos contestación a los demás requerimientos.*

*(...).*

Por su parte la C. Laura Lynn Fernández Piña, entonces candidata postulada a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en estado de Quintana Roo, al dar contestación al requerimiento de la autoridad instructora señaló que:

*(...)*

*La suscrita no ordenó ni pagó inserción o nota alguna con el "Diario Respuesta, el que la busca la encuentra" en mi carácter de candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral en el estado de Quintana Roo postulada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.*

*Al respecto, es de puntualizar que el material a que se hace referencia no es una 'inserción' sino una nota periodística publicada con motivo de una entrevista que me fue realizada sin que mediara pacto o convenio alguno entre el diario y la suscrita y que, en todo caso, su Publicación corresponde al libre ejercicio de la actividad periodística del diario.*

*En tal virtud, resulta materialmente imposible proporcionar la documentación que ampara tal Publicación.*

*(...)*

*Como lo señalé anteriormente, la suscrita no ordenó ni pagó inserción o nota alguna y tampoco realizó o tuvo conocimiento de contratación alguna para la colocación o difusión de la nota periodística en autobuses de transporte de pasajeros; de ahí que también sea imposible proporcionar la documentación que ampara esa colocación.*

*(...)*

*Como lo señalé previamente, la suscrita no realizó ni tuvo conocimiento de la realización de contrato o convenio alguno para la colocación o difusión de la nota periodística mencionada y, desde luego, niego que se trate de algún tipo de aportación en especie por parte del periódico antes citado o de diversa empresa, de ahí que también sea imposible proporcionar la documentación que ampara esa colocación o difusión.*

*(...).*



De manera que para efectos de corroborar las anteriores manifestaciones, la autoridad sustanciadora requirió al periódico que público la primera plana de mérito.

**NOTA PERIODÍSTICA EN PRIMERA PLANA Y A OCHO COLUMNAS**

De acuerdo con lo anterior, en el expediente en que se actúa, consta el escrito de quince de agosto de dos mil doce, suscrito por el representante legal de la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., de nombre comercial "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", mediante el cual, señaló que efectivamente el doce de abril de dos mil doce, la empresa que representa público la nota periodística intitulada: "Rescataré seguridad en Cancún, la máxima prioridad en mi gestión como Diputada Federal", destacando que su Publicación fue producto de la labor periodística que de manera cotidiana realiza y del derecho Constitucional que toda persona tiene a escribir y publicar escritos sobre cualquier materia; que dicha Publicación no fue ordenada, contratada o convenida con ningún partido político o algún tercero.

En el caso concreto y a efecto de realizar un análisis minucioso del contenido de la nota publicada del doce de abril de dos mil doce en la portada del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", se inserta la misma:



De las características y contenido de la nota que parece en la primera plana del diario local de referencia, se advierte que se trata de una nota periodística, la cual está relacionada con el ejercicio de la libertad de expresión, en razón de lo siguiente:

## SUP-RAP-66/2013

De la imagen anterior, se observa en la parte superior derecha de la portada ocupando casi la totalidad en letras grandes color negro la siguiente frase: "RESCATARÉ SEGURIDAD EN CANCÚN:" y en letras grandes de color rojo la palabra "LAURA", en la parte izquierda de la portada se encuentra inserta la imagen de la C. Laura Lynn Fernández Piña, entonces candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en estado de Quintana Roo, quien se encuentra levantando la mano y portando una playera tipo polo de color rojo con el logotipo de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, como fondo de lo anterior una fotografía con varias personas en su mayoría vestidas de color rojo, en la parte inferior de la nota periodística en primera plana y a ocho columnas, aparece el texto "LA SEGURIDAD PÚBLICA EN CANCÚN SERÁ LA MÁXIMA PRIORIDAD EN MI GESTIÓN COMO DIPUTADA FEDERAL"; en seguida y en color negro el texto, "AFIRMA LA CANDIDATA DEL PRI A LA DIPUTACION POR EL DISTRITO 03, LAURA FERNÁNDEZ PIÑA".

Del contenido de la nota periodística y las imágenes que se reproducen se puede advertir que están directa e inmediatamente relacionada con la libertad de expresión en un medio impreso por que se difunde información relativa a una candidata a diputada federal y sus prioridades en la actividad legislativa. Se trata de un acontecimiento de relevancia Política atendiendo a la calidad de la persona a quien se atribuyen dichas expresiones y el momento en él se refieren en la nota, es decir, se trata de una candidata a diputada que sería electa en la demarcación en que circula dicho periódico y está justificado que se dé a conocer la identidad de la candidata y su ideología en razón de que se trata de acontecimientos de interés general y de relevancia periódica en el momento en que se difunde la nota (campana electoral federal) y el lugar en que ocurre (en el estado de Quintana Roo), porque es el lugar en el que circula dicho periódico.

Estos aspectos relevantes de la nota periodística se destacan, en el entendido de que no se trata de un acto de censura si no para explicar por qué se debe considerar como un ejercicio periodístico en que se difunde información.

Se arriba a la anterior conclusión porque el derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental establecido en el artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales (artículo 19, párrafo 2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafo 1), aplicables en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución federal.

En lo referente a la libertad de expresión, en conformidad con lo establecido en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión (que consiste en la exteriorización del pensamiento) y comprende, además, el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, lo que se conoce como libertad de investigación y el derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento. Además sirve como fundamento de lo anterior el que, en términos similares, se consagra la libertad de expresión en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución federal se establecen dos derechos fundamentales distintos: El derecho a la libertad de expresión (primera parte del artículo) y el derecho a la libertad de información (segunda parte). Un rasgo distintivo entre tales derechos es que en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, por lo que no es válido el establecer condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte del Estado, en tanto que la libertad de información incluye suministrar información sobre hechos que se pretenden ciertos. Dado que algunas veces será imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos facticos, habrá de atenderse al elemento dominante en un caso concreto.

En otras palabras, el hecho de que el diario denunciado haya decidido incorporar a su edición, de fecha el doce de abril de dos mil doce, información que considero relevante respecto de la campana de la entonces candidata a diputada Laura Lynn Fernández Piña, no implicó por sí misma la intención de beneficiar esta candidatura, ni tampoco puede ser calificada como propaganda electoral, ya que, la inclusión de esta nota, como parte de la portada de esa edición, correspondió a una decisión de carácter editorial, decisión que se encuentra claramente protegida por los artículos 6 y 7 de la Constitución.

Aunado de que en dicha nota se ejerce la libertad de expresión, también se contribuye a dar vigencia al derecho de información porque se permite que los ciudadanos, durante las campañas electorales, conozcan aspectos relevantes del programa legislativo de quienes aspiran a un cargo a la cámara de diputados.

Es también *conditio sine qua non* para que los **Partidos Políticos**, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, **condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, este suficientemente informada**. Por ende, es posible afirmar que

una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. En particular, un electorado que no esté bien informado no es plenamente libre. Un prerrequisito de un voto libre es un voto informado.

Dicha libertad tiene una dimensión individual, la cual es ejercida por los autores de la nota y el medio periodístico, puesto que está referida al derecho de expresión de cada sujeto y, una dimensión colectiva o social, es decir, quienes tengan acceso a la Publicación periodística y que comprende el derecho de sociabilizar dichas informaciones o ideas, y que la propia sociedad o colectividad conozca dichas ideas.

Por lo anterior, este Consejo General, arriba a la conclusión de que la referida nota periodística no puede ser considerada como una infracción electoral, porque, además de lo expuesto, así se favorece la protección más amplia a la libertad de expresión y el derecho de información, de conformidad con los principios de interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en términos de los dispuesto en el artículo 1, párrafos segundo y tercero de la Constitución Federal, por ende en relación a la nota periodística se considera infundado el presente procedimiento, pues la Publicación no constituye propaganda electoral.

**Difusión a través de publicidad colocada en camiones del transporte público concesionado**

En relación a la difusión de la nota periodística publicada en la primera plana y a ocho columnas antes mencionada, la empresa Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V. a través de su representante legal argumento que solicito y contrato la instalación de dicha propaganda en autobuses de transporte público concesionado, con la persona moral denominada Extreme Energy, S.A. de C.V., anexando copia de la factura número A405 de trece de abril de dos mil doce, por un monto de \$166,500.00 (Ciento sesenta y seis mil quinientos pesos 00/100 M.N.), por concepto de publicidad en cien autobuses, y el respectivo pago que ampara su contratación; por último precisa que la difusión de la portada materia del presente asunto, en unidades de transporte público tuvo por finalidad promover la venta del periódico que representa, negando categóricamente que constituya alguna aportación en especie a favor de algún partido político o candidato.

Derivado de lo anterior, se requirió información y documentación a la persona moral denominada Extreme Energy, S.A. de C.V., con la finalidad de corroborar la información proporcionada por el representante legal de Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., respecto a la producción y colocación de la propaganda de mérito.

El representante legal de la persona moral denominada Extreme Energy, S.A. de C.V., señaló que Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., había solicitado la instalación de la propaganda materia del presente asunto en autobuses de transporte público concesionado, y que para esos efectos este

celebro el uno de abril de dos mil doce, contrato de publicidad con la diversa persona moral denominada Sociedad Cooperativa de Transportes Maya Caribe, S.C.L., cuyo objeto fue la colocación de rótulos de publicidad en cien unidades de transporte público concesionado en ambos lados laterales, de los espacios exteriores, interior y trasero de las mencionadas unidades, servicio que también incluyó la producción de tales rótulos, así también preciso que de las cien unidades que fueron contratadas para la colocación de propaganda del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", la publicidad ha sido continuamente sustituida, pues dicho periódico utiliza como elementos de su publicidad portadas y contraportadas publicadas en distintas fechas, las cuales cambia cotidianamente. Por lo que en específico de la portada de doce de abril de dos mil doce en cuestión, fue colocada del catorce al veintinueve de mayo de dos mil doce en **veinte autobuses**.

En cuanto a la fecha de difusión y colocación de la propaganda en autobuses de transporte público, dicha empresa señaló que la difusión fue a partir del catorce de mayo de dos mil doce, sin embargo, obra en autos del procedimiento en el que se actúa, el reconocimiento de los partidos incoados, a través de su escrito de diecinueve de abril de dos mil doce (consistente en un escrito de deslinde) mediante el cual aducen que la difusión de la inserción de mérito, en los medios de transporte referidos comenzó el diecinueve de abril de dos mil doce. Tales hechos no están controvertidos, porque están reconocidos por dichos partidos y constituyen prueba plena en términos del artículo 358 del Código Federal Electoral.

En este tenor, esta autoridad arriba a la conclusión de que la fecha inicial que debe considerarse respecto a la difusión de la propaganda de mérito en autobuses, es la del diecinueve de abril de dos mil doce.

Para robustecer lo anterior, en el escrito de denuncia presentada ante el Consejo Distrital 03 en el estado de Quintana Roo y que dio origen al Procedimiento Administrativo número SCG/PE/PAN/JD03/QR/195/PEF/272/2012, también se denunció que el día diecinueve de abril de dos mil doce, se inició la difusión de propaganda en autobuses.

Por otro lado, la autoridad instructora requirió a la persona moral denominada Sociedad Cooperativa de Transportes Maya Caribe, S.C.L., con la finalidad de que señalara el responsable de la colocación de la propaganda en los autobuses de transporte público concesionado.

En respuesta a lo anterior, obra en las actuaciones del presente procedimiento el escrito de veintinueve de agosto de dos mil doce, mediante el cual el representante legal de la persona moral denominada Sociedad Cooperativa de Transportes Maya Caribe, S.C.L., argumentó y corroboró que efectivamente celebró contrato de publicidad con la persona moral denominada Extreme Energy, S.A. de C.V., en el que se acordó

## SUP-RAP-66/2013

que se proporcionarían espacios en los interiores y exteriores de cien unidades de transporte público urbano con el objeto de que fueran destinados a la fijación de anuncios comerciales de diversa naturaleza, anexando para acreditar lo anterior, la documentación soporte de dicha operación consistente en Contrato de Publicidad de fecha uno de abril de dos mil doce; asimismo refiere que su representada únicamente rentó los espacios sin tener responsabilidad del contenido de la publicidad colocada. Negando haber celebrado algún tipo de contrato con los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora coalición Compromiso por México, así como haber realizado aportación alguna a los mismos y/o a su entonces candidata.

En consecuencia, está acreditado fehacientemente, que la inserción de doce de abril de dos mil doce, fue difundida a través de autobuses de transporte concesionado, cuestión que permite concluir que la misma constituye propaganda electoral en razón de la forma y características en que fue difundida la primera plana del periódico en los autobuses del transporte público durante varios días que están comprendidos dentro de la campaña electoral de candidatos a diputados federales.

En la difusión de mérito, se advierte el carácter sistemático, ya que fue difundida de manera reiterada y continua ante la ciudadanía, por lo cual se realizó una promoción de la imagen de la entonces candidata y en la que se expuso de manera continua sus propuestas o programas legislativos, con lo cual no sólo se presentó como candidata a diputada, sino que también se promovió ante el electorado, de tal manera que constituyó una auténtica campaña electoral.

Es importante destacar, que para el ejercicio de la libertad de expresión se puede elegir, cualquier medio o procedimiento sin embargo, se considera que para el ejercicio de la libertad periodística, era innecesario y no consustancial a dicha libertad, el que se realizara una profusa difusión de esa primera plana en la propaganda que aparecía en los autobuses de transporte público, puesto que la candidata a diputada federal, en los hechos, tuvo un apoyo adicional al que tuvieron los demás contendientes, que al fin de cuentas vulneró el principio de equidad.

### **APORTACIÓN EN ESPECIE.**

De modo que, una vez que este Consejo General ha establecido que la difusión de la portada de mérito en autobuses de transporte público concesionado constituye propaganda electoral, lo conducente es analizar y determinar si dicha difusión de propaganda electoral, constituye una aportación en especie de personas no permitidas por la normatividad electoral, esto es, por parte de la persona moral denominada "Organización Editorial Millastro, S.A. de C.V." susceptible de ser sancionada por esta autoridad y, por tanto, si dicha aportación debe ser sumada al tope de gastos de campaña del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Sentado lo anterior, a fin de determinar si existe contravención de la normatividad electoral, debe señalarse lo siguiente:

El artículo 77, párrafo 2, inciso g) en relación con el artículo 38 numeral 1 inciso a), del Código Electoral Federal, prescribe la prohibición a las empresas mercantiles de realizar aportaciones a los Partidos Políticos. Para el estudio del fondo del presente asunto, resulta imperioso efectuar un análisis para desentrañar o dilucidar el sentido de la disposición en cuestión.

La prohibición a las empresas mercantiles de realizar aportaciones a los Partidos Políticos responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México, a saber, la no intervención de las personas jurídicas mencionadas, esto es, impedir cualquier tipo de injerencia de los intereses particulares de las empresas en las actividades propias de los Partidos Políticos, pues el resultado sería contraproducente e incompatible con la propia actividad democrática.

La *ratio legis* de dicho artículo se traduce en la necesidad de que los Partidos Políticos Nacionales, en tanto entidades de interés público, se encuentren en libertad de realizar sus fines sin que exista vinculación alguna con intereses privados de carácter mercantil. En otras palabras, la norma persigue como finalidad mantener al margen de los procesos democráticos los intereses particulares a los que responde la actividad comercial. Por otro lado, tratándose de los procesos populares de elección de cargos públicos, la norma intenta impedir que esa contienda por el poder se realice en condiciones de inequidad entre los protagonistas de la misma. En efecto, éste es otro de los valores que la prohibición pretende salvaguardar, ya que un partido político que recibe recursos adicionales a los expresamente previstos en la ley se sitúa en una posición inaceptable de ilegítima ventaja respecto del resto de los Partidos Políticos.

Por lo tanto, por la capacidad económica de las empresas mercantiles y por los elementos que podrían encontrarse a su alcance según la actividad comercial que realice, se prohíbe a las empresas mercantiles realizar aportaciones a los Partidos Políticos.

En este tenor, obra en autos del expediente en el que se actúa, el escrito presentado por la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., en el que afirmó que ordenó la publicación de la portada de doce de abril de dos mil doce, en el periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra"; asimismo que contrató y pagó la producción, colocación y difusión de la misma en autobuses de transporte público concesionado, sosteniendo que dichas acciones fueron realizadas al amparo de su derecho de libertad de expresión, y única y exclusivamente para promover el periódico en cita, como una política de mercadotecnia; señalando lo que a la letra se transcribe:

*(...)*

*En respuesta al cuestionamiento formulado en el inciso a) me permito informarle que efectivamente el día 12 de abril de 2012 mi representada publicó la nota periodística intitulada: "Rescataré seguridad Cancún, la máxima prioridad en mi gestión como Diputada Federal", debiendo destacar que su publicación fue producto de la labor periodística y del derecho constitucional que toda persona tiene a escribir y publicar escritos sobre cualquier materia.*

*En relación a las preguntas identificadas en los incisos b) y c), le informo que la nota materia del requerimiento no fue ordenada, contratada o convenida con ningún partido político o algún tercero, sino que se trata del ejercicio periodístico que de manera cotidiana realiza el periódico que represento, es decir, se trata de una cobertura informativa que se llevó a cabo por considerarse de interés para nuestros lectores.*

*Por lo que hace al inciso d), hago de su conocimiento que la colocación de la portada del 12 de abril de 2012 en unidades de transporte público, así como las que han sido colocadas en otras fechas, tiene como finalidad única y exclusivamente presentar a los potenciales lectores o suscriptores un ejemplo visual del contenido del periódico y tiene por objeto promover la imagen de dicho medio de comunicación, a efecto de que sea adquirido por los lectores, precisando que es costumbre de esta empresa reproducir las portadas de ediciones anteriores como una política de mercadotecnia.*

*En relación con el inciso e) le informo que la empresa con la que se contrató la consabida publicidad fue Extreme Energy S.A. de C.V., acompañando al efecto copia de la factura No. 405 de fecha 13 de abril de 2012, junto con su respectivo pago, que ampara su contratación.*

*Respecto al cuestionamiento formulado en el inciso f) le reitero que la difusión de la portada materia del requerimiento en unidades de transporte público solo tuvo por finalidad promover la venta del periódico que represento, **negando categóricamente que constituya alguna aportación en especie en favor de algún partido político o candidato**, de ahí que sea materialmente imposible presentar el contrato que se requiere.*

*Por último, en cuanto al cuestionamiento del inciso g), aclaro que la publicación que nos ocupa no aconteció en ninguna revista, sino en un periódico de circulación diaria, del cual remito un ejemplar en medio magnético.*

*(...).*"

De lo antes transcrito se puede advertir que el Representante Legal de la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., de nombre comercial "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", **reconoció expresamente ser responsable** de la difusión de la propaganda materia del



presente asunto, en los autobuses de transporte público en cuestión.

Lo anterior, constituye un reconocimiento de hechos, que hace prueba plena en contra de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, en términos del artículo 358 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este tenor, y en estricto apego al reconocimiento de la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., de nombre comercial "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", en el que manifestó que la difusión fue producto de su labor periodística y que es un ejemplo visual del contenido del periódico que tiene por objeto promover la imagen del mismo, esta autoridad concluye que se realizó una aportación en especie de un ente prohibido a favor de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

Aunado a lo anterior, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que la conducta típica sólo puede actualizarse cuando se verifica el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y dicho incumplimiento, en el caso, se presenta cuando la prohibición de hacer es vulnerada por una acción positiva desplegada por una empresa mexicana de carácter mercantil, la cual consiste en realizar una aportación en especie a los Partidos Políticos y los candidatos a cargos de elección popular, como sucedió en este asunto.

En este tenor, se colma la calidad específica del sujeto activo de la conducta porque la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., de nombre comercial "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", ordenó, contrató y pagó la difusión de la inserción publicada el doce de abril de dos mil doce, en autobuses de transporte público concesionado.

En efecto, se debe concluir que el sujeto activo de la conducta se verifica porque la Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., de nombre comercial "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", es una empresa de carácter mercantil, respecto de la cual pesa la prohibición del artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y por eso se trata de un sujeto activo que debe respetar dicha prohibición legal que se analiza.

Asimismo, cabe precisar que obra en actuaciones escrito de deslinde presentado por el Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el 03 Consejo Distrital en el estado de Quintana Roo, respecto de la difusión de la propaganda electoral materia del presente asunto, a través de autobuses de transporte público concesionado en dicho estado;

sin embargo es de señalar que el deslinde no cumple con los elementos básicos para su validez es decir que sea: **eficaz, idóneo, jurídico, oportuno y razonable** lo que lleva a concluir que la conducta ilícita consistente en la difusión de la inserción de mérito, en autobuses, es constitutiva de una infracción administrativa que le es reprochable a la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

En este sentido, conforme a los criterios que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha vertido sobre la figura doctrinal del "Deslinde", se realizó un ejercicio ponderativo con la finalidad de determinar si dicho escrito satisfacía las condiciones que se han fijado para que un partido político pueda deslindarse. En este sentido, una medida o acción es válida para deslindarse de responsabilidad, cuando sea:

a) *Eficaz*, cuando su implementación esté dirigida a producir o conlleve al cese o genere la posibilidad de que la autoridad competente conozca del hecho y ejerza sus atribuciones para investigarlo y, en su caso, resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada;

b) *Idónea*, en la medida en que resulte adecuada y apropiada para ello;

c) *Jurídica*, en tanto se utilicen instrumentos o mecanismos previstos en la Ley, para que las autoridades electorales (administrativas, penales o jurisdiccionales) tengan conocimientos de los hechos y ejerzan, en el ámbito de su competencia, las acciones pertinentes. Por ejemplo, mediante la formulación de la petición de las medidas cautelares que procedan;

d) *Oportuna*, si la medida o actuación implementada es de inmediata realización al desarrollo de los eventos ilícitos o perjudiciales para evitar que continúe, y

e) *Razonable*, si la acción o medida implementada es la que de manera ordinaria podría exigirse al partido político de que se trate, siempre que esté a su alcance y disponibilidad el ejercicio de las actuaciones o mecanismos a implementar.

Bajo esta tesitura, del análisis del escrito referido, se concluyó que no cumplía con la totalidad de las condiciones y requisitos que se han establecido para que un partido político pueda deslindarse, en razón de los siguientes argumentos:

a) **No es eficaz** pues del escrito aludido no se desprende que se hayan realizado acciones tendientes para solicitar el retiro de la propaganda de mérito, ni evitar que la misma siguiera difundiéndose, lo que pudo haber implicado un beneficio a la campaña desplegada por la C. Laura Lynn Fernández Piña, entonces candidata a Diputado Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el estado de Quintana Roo. Si bien del escrito de deslinde se advierte que el dicho del partido político respecto de no haber contratado tal propaganda electoral, lo cierto es que no realizó ninguna acción que impidiera o

interrumpiera su difusión, generando así un probable beneficio a la entonces campaña desplegada;

b) **No es idóneo**, pues si bien el Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante dicho Consejo presentó un escrito de deslinde, lo cierto es que no se realizó alguna acción para evitar que continuara la difusión de la propaganda (como, por ejemplo, podía ocurrir con la presentación de un escrito de aclaración o rectificación ante el mismo medio de comunicación escrito). Es decir, la mera presentación de un escrito de deslinde no resulta idónea cuando ante el conocimiento de ciertos hechos, un partido político no realiza acciones para evitar una infracción a la normativa electoral; en el caso concreto, el presunto beneficio que obtuvo la entonces candidata aludida a través de la difusión de la inserción en portada de doce de abril de dos mil doce de referencia;

c) **Sí bien cumple con el requisito de juridicidad**, ya que el escrito de deslinde se presentó ante un órgano desconcentrado del Instituto Federal

d) Electoral, esta autoridad no pudo advertir del mismo que el partido político ha llevado a cabo acciones tendientes a evitar una infracción en materia electoral.

e) **No es oportuno**. En relación a la difusión si bien es cierto se presentó el mismo día en que comenzó a difundirse en los autobuses de transporte público lo cierto es que no es eficaz, porque la referida difusión no cesó.

f) **No es razonable**, en ninguna parte del escrito de deslinde se observan elementos que permitan a esta autoridad electoral, cerciorarse que efectivamente se ejerció alguna acción para detener la difusión de la propaganda en autobuses ya referida. La no razonabilidad del deslinde está acompañada por el hecho de que no presentó una denuncia ante la autoridad para detener la conducta y por el contrario, diverso partido sí realizó dicha conducta a través de un procedimiento.

Esta exigencia de un deslinde eficaz, idóneo, jurídico y oportuno -que no ocurrió-es razonable porque se trata de la difusión de una inserción publicada en un periódico de circulación diaria en el estado de Quintana Roo, en autobuses de transporte público, por lo cual le es reprochable la conducta a la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, y su entonces candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el estado de Quintana Roo, toda vez que no se deslindaron de manera eficaz, idónea, jurídica, oportuna y razonable, ya que cabe mencionar que la difusión de dicha propaganda en los autobuses comenzó el día diecinueve de abril y cesó hasta el día veintinueve de mayo de dos mil doce, por lo que resulta evidente que dicho deslinde no cumple por lo menos, con el requisito previsto en la tesis jurisprudencial 17/2010 emitida por la Sala Superior, consistente en la idoneidad, es decir que resulte adecuado y apropiado para

## SUP-RAP-66/2013

deslindarse de responsabilidad, misma que a la letra señala lo siguiente:

**“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.”** (Se transcribe).

En relación a la difusión de la propaganda en autobuses de transporte público que inició el día diecinueve de abril de dos mil doce, si bien es cierto, que el escrito de deslinde de los partidos coligados, se presentó ese mismo día, también lo es, que debieron realizar acciones tendientes para el retiro de la propaganda para evitar que se continuara exhibiendo, así como cerciorarse del retiro de la misma, con aras de cumplir con los principios de eficacia e idoneidad, lo que en la especie no aconteció.

En el caso concreto en el escrito de deslinde suscrito por el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital 03 en el estado de Quintana Roo, manifestó que el diecinueve de abril de dos mil doce, tuvo conocimiento de la existencia de camiones de transporte público con propaganda de un periódico local con la imagen y nombre de su otrora candidata; del análisis del mismo, es válido afirmar, que no se obtuvo un deslinde eficaz y oportuno por parte de los partidos coaligados en razón de que si bien el escrito se presentó de manera inmediata el mismo no surtió efecto alguno y dicha difusión continuó durante las seis semanas posteriores al deslinde en cuestión.

Ahora bien, es de señalar que el orden administrativo sancionador electoral, ha retomado esta institución jurídica de la responsabilidad, poniendo especial énfasis a la *culpa in vigilando*, la cual encuentra su origen en la posición de garante de los Partidos Políticos ya que no sólo pueden ser sancionados por las conductas ilícitas que por sí mismos cometan en contravención a la normatividad electoral, ya que son vigilantes del actuar de sus dirigentes, militantes, miembros, simpatizantes o incluso de terceros, siempre y cuando la conducta de éstos sea en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del instituto político en cumplimiento a sus funciones y en la consecución a sus fines

Así las cosas, es posible establecer que los Partidos Políticos son responsables de la conducta de sus miembros y demás personas, cuando desplieguen conductas relacionadas con sus actividades que puedan redituales un beneficio en la consecución propia de sus fines, o simplemente provoque una desmejora en perjuicio de terceros, al no emitir los actos necesarios tendientes a evitar eficazmente, la transgresión de las normas cuyo especial cuidado legalmente se le encomienda en su carácter de garante.

De lo que deriva una **responsabilidad indirecta** del partido por las infracciones por él cometidas, al implicar el correlativo

incumplimiento de su obligación de garante, al haber aceptado, tolerado u omitido verificar, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita su sanción, sin perjuicio de la responsabilidad individual del infractor material.

Se puede advertir, de manera evidente y contundente que los partidos coaligados no realizaron las conductas idóneas para que efectivamente se retirara la propaganda de mérito, pese a que conocía el nombre del periódico local que contrató la difusión de la propaganda (pues lo manifestó en el deslinde) sin embargo, la difusión continuó hasta el veintinueve de mayo de dos mil doce, por lo que se acredita fehacientemente que el escrito en cuestión, careció de eficacia porque no cesó la conducta infractora, y en el caso, no se suspendió la difusión de la propaganda electoral.

Similar criterio se aplicó, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-RAP-012/2013, en el que determinó que el deslinde presentado por los partidos, carecen de eficacia e idoneidad, al no realizar acción alguna tendiente al retiro de la propaganda y/o evitar que se continúe exhibiendo, lo anterior es relevante porque en dicho precedente se analizó la conducta irregular realizada en similares condiciones por el mismo de comunicación impreso y respecto de otros candidatos a diputados que participaron en el mismo Proceso Electoral Federal.

Así también en las ejecutorias emitidas por el mencionado tribunal en las sentencias identificadas con los números SUP-RAP-012/2013 y SUP-RAP-321/2012 y SUP-RAP-518/2012 la Sala Superior estimó que el deslinde de responsabilidad, no puede producir consecuencia jurídica a favor de los partidos, al observarse una conducta por demás pasiva y tolerante, sin haber puesto en marcha, alguna medida que, válidamente, hiciera notoria su oposición a la difusión de la propaganda. La misma Sala determinó que la forma en que un partido político puede cumplir con su obligación de garante y liberarse de la responsabilidad, tendría que ser mediante la adopción de medidas o la utilización de instrumentos apropiados para lograr, preventivamente, el resarcimiento de los hechos ilícitos o perjudiciales que se realizan o contengan la pretensión de revertir o sancionar las actuaciones contrarias a la Ley.

En este sentido, cuando algún medio de comunicación difunde en forma ilícita propaganda electoral a favor de un partido político, no basta para el deslinde de responsabilidad del instituto político, que por algún medio, en forma lisa y llana, se oponga o manifieste su rechazo a la difusión de determinada propaganda ilícita, pues para el caso, es menester que el instituto político ejerza una acción o medida eficaz, idónea, jurídica, oportuna y razonable, como sería el denunciar ante el Instituto Federal Electoral la difusión de propaganda, ni por el

## SUP-RAP-66/2013

propio partido político, pues de lo contrario, si éste asume una actitud pasiva o tolerante, con ello incurriría en responsabilidad respecto de la difusión de esa propaganda ilícita, sobre todo, cuando su transmisión se realiza durante las campañas electorales.

En el caso concreto los partidos coaligados, no condujeron su actividad de garante dentro de los cauces legales, al omitir implementar los **actos idóneos** y eficaces para garantizar que la conducta de la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S.A. de C.V., se ajustara a los principios del Estado democrático y para tratar de evitar de manera real, objetiva y seria la difusión de la propaganda materia de análisis; consistiendo dicho actuar en la omisión de presentar un deslinde eficaz respecto de la difusión de la publicación de la portada de doce de abril de dos mil doce en el periódico "Diario Respuesta, el que la Busca la Encuentra" en autobuses de transporte público concesionado vulnerando así los principios que rigen toda contienda electoral.

Lo anterior, es así pues en la tesis de jurisprudencia 17/2010, cuyo rubro se invocó en párrafos anteriores, se alude a cinco condicionantes para que opere la exclusión de responsabilidad, y es de destacarse, el elemento de la eficacia, que opera cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada, no se actualizó.

En el caso, los partidos incoados presentaron un escrito de deslinde ante el Consejo Distrital 03 en el estado de Quintana Roo, sin embargo esa circunstancia, no generó la posibilidad de que se investigara la conducta aludida en el referido escrito de deslinde, pues omitió anexar el escrito de denuncia. Pues por el contrario la conducta continuó y más aun, la denuncia de la ilicitud de la conducta fue realizada por el Partido Acción Nacional, el día veintidós de mayo de dos mil doce, al presentar el escrito de queja ante la autoridad electoral, mismo que motivó que se realizará una vista a ésta autoridad, y por tanto generó la apertura del presente procedimiento.

En virtud de lo anterior, se estima que la otrora coalición, tuvo la posibilidad de implementar diversas acciones con el objeto de repudiar la conducta desplegada por la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S.A. de C.V., toda vez que existían medios legales que podrían evidenciar su actuar diligente, como son, por ejemplo:

➤ La presentación de la denuncia correspondiente ante el Instituto Federal Electoral u otra autoridad competente, de que se está difundiendo propaganda electoral en autobuses que no fueron ordenados el propio partido político; ya que de lo contrario, los institutos políticos incoados incurrirían en responsabilidad respecto de la difusión de esa propaganda ilícita, sobre todo, cuando su transmisión se realiza durante las campañas electorales.

➤ La comunicación a la(s) empresa(s) involucradas de que se cometía una infracción a la ley electoral con la publicación y difusión de la propaganda referida, a fin de que omitieran realizar dicha conducta.

En este sentido, resulta pertinente referir que ninguna de las medidas antes citadas, fue tomada en consideración por la otrora coalición Compromiso por México.

En efecto, la presentación de una **denuncia** a las autoridades competentes tiene como finalidad hacer de su conocimiento conductas que se estiman contrarias a la normatividad electoral que, en su caso, pueden generar la investigación respectiva sobre la responsabilidad de los sujetos involucrados, lo que tiene un efecto inhibitorio de su continuación en el tiempo, precisamente, dada la noticia a la autoridad de su existencia, sin embargo dicha situación no aconteció.

Por su parte, la comunicación a las personas morales, de que su conducta era contraria a la normatividad electoral y perjudicial para un instituto político, podría influir para que los terceros involucrados adoptaran una posición de apego a la ley que, si bien quedaría a su arbitrio, constituiría una acción suficiente para evidenciar el repudio y desacuerdo con esa conducta.

Tales acciones no son cargas desproporcionadas ni imposibles de ejecutar, pues en el primer caso bastaba la presencia del representante del partido político incoado ante la autoridad electoral para denunciar la conducta infractora; en el segundo supuesto resultaba suficiente un escrito dirigido a las personas morales, haciéndole saber que la difusión de la portada del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca la Encuentra" en autobuses de transporte público concesionado violaba la normatividad federal electoral y que por ello debían evitarla, independientemente del sentido de la respuesta; o incluso, haber solicitado de manera directa que se abstuviera de su participación.

Como se advierte, cada una de esas medidas implicaba actos positivos por parte de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, para garantizar que el Proceso Electoral Federal se ajustara a los principios constitucionales y legales del Estado Democrático; por lo que es válido concluir que existió un consentimiento tácito de dicha otrora Coalición, tanto de las consecuencias jurídicas sancionables, así como los beneficios que dicha otrora coalición obtuvo con la comisión de la conducta.

En este caso, en las constancias que integran el expediente en el que se actúa no obra elemento alguno, que permita tener por cierto, que los partidos coaligados, o su entonces candidata, hayan desplegado alguna conducta idónea de deslinde, a fin de hacer cesar, inhibir o repudiar la promoción ilícita que fue realizada por la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S.A. de C.V., consistente en la difusión de la

## SUP-RAP-66/2013

propaganda electoral en los autobuses de transporte público concesionado en mención.

En consecuencia, al no haber un acto de deslinde eficaz e idóneo por parte de la entonces candidata y/o de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos incoados, se está ante una transgresión al artículo 77 numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que dicha difusión en vehículos de transporte concesionado constituye propaganda electoral a favor de la otrora coalición Compromiso por México, simulada de publicidad para el periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", puesto que pretende supuestamente presentar un producto comercial, constituyendo a todas luces una transgresión a las reglas de la contienda electoral.

Asimismo es necesario mencionar que existe una notable transgresión a la normatividad electoral por parte de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, como responsable en su calidad de vigilante, toda vez que inclusive el propio artículo 342, numeral 1, incisos a) y c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como infracción por parte de los partidos coaligados entre otros beneficiarse de una propaganda electoral, misma que constituye una aportación en especie, de una persona de carácter mercantil no autorizadas por el Código Federal Electoral y en el caso el periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", realizó una aportación a favor de la otrora coalición Compromiso por México, pese a la prohibición legal de conformidad con lo dispuesto por el artículo 77, numeral 2, inciso g), del Código Electoral Federal.

En consecuencia al ser el periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", una empresa de carácter mercantil y por tanto una de las entidades que tiene expresamente prohibido dar aportaciones en especie a los candidatos o Partidos Políticos, conduce a esta autoridad a tener certeza de que los recursos utilizados para la difusión con propaganda electoral en autobuses de transporte público concesionado, representan una aportación en especie proveniente de un ente prohibido por la normatividad electoral, es decir, por una empresa mexicana de carácter mercantil a favor de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México y su entonces candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el estado de Quintana Roo, la C. Laura Lynn Fernández Piña, en la campaña del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Esto es, se utilizaron recursos que forman parte del patrimonio de un ente impedido por la normatividad electoral para realizar aportaciones a Partidos Políticos.

De esta forma, se tiene plenamente acreditado que fue un ente impedido para realizar aportaciones quien difundió propaganda



electoral en autobuses de transporte público concesionado, a favor de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

Así, este Consejo General considera que se tienen los elementos suficientes para determinar una aportación en especie prohibida como es la difusión de la portada del periódico de referencia, en autobuses de transporte público concesionado, misma que constituyó propaganda electoral que benefició a la otrora coalición incoada.

Sin embargo, dichos elementos son insuficientes para determinar si la conducta realizada por la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., de nombre comercial "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", entraña algún grado de responsabilidad por parte del ente beneficiado, esto es, a la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

Previo a ello, este Consejo considera pertinente realizar un estudio de la naturaleza y alcance del supuesto normativo referido en el artículo 77, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que, con posterioridad, sea posible determinar si éste fue vulnerado.

De lo dispuesto por el citado artículo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que **la aportación** es una liberalidad que se encuentra prohibida para los sujetos en él enlistados.

Dicha figura jurídica presenta ciertas características, que son las siguientes:

a) Las aportaciones se realizan de forma unilateral, es decir, no se requiere un Acuerdo de voluntades, lo que implica que una vez verificada la liberalidad, el beneficio se presenta sin necesidad de la voluntad del receptor e incluso en contra de la misma.

Tal situación es de absoluta relevancia puesto que la responsabilidad de las partes involucradas varía, ya que al afirmar que la existencia de una aportación no depende de la aceptación del beneficiado, este último podría resultar, en todo caso, responsable de forma culposa.

b) Las aportaciones son liberalidades que no conllevan una obligación de dar y, por consiguiente, no implican una transmisión de bienes o derechos, resultando en todo caso en **beneficios no patrimoniales aunque sí económicos**.

En efecto, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, el beneficio es un "*Bien que se hace o se recibe*", concepto que no necesariamente implica una contextualización patrimonial, es decir, que no se entiende como un bien material o jurídico.

Por tanto, al tratarse de un beneficio económico no patrimonial, el beneficiario no se encuentra en posibilidades de devolverla o

rechazarla, dado que su existencia no depende en manera alguna de un acto de aceptación o repudio realizados.

**c) No existe formalidad alguna establecida en el Sistema Jurídico Mexicano.**

Habiéndose expuesto lo anterior cabe analizar los efectos que se derivan de la aportación en relación con lo dispuesto por el artículo 77, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se trata de un acto unilateral, por lo que la manifestación de la voluntad del receptor no es necesaria para que se perfeccione el acto. En este sentido, la contravención al artículo 77 mencionado no se presenta tras una participación de ambos sujetos, sino únicamente del aportante, pues éste puede llevar a cabo la ilicitud incluso en contra de la voluntad del beneficiario, es decir, de los Partidos Políticos.

Lo anterior es congruente con el hecho de que realizar un acto de repudio a la aportación, no implica eliminar el beneficio económico no patrimonial derivado de ésta, sino únicamente la manifestación expresa de que el acto no se realizó por la voluntad de los Partidos Políticos, sino exclusivamente del aportante.

Ahora bien, se debe considerar que al tratarse de materia electoral, y en virtud de que los beneficiarios son Partidos Políticos, la naturaleza de estos últimos es importante para determinar si existe o no responsabilidad de su parte.

Al respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 38, numeral 1, inciso a) impone la obligación de los Partidos Políticos de *“Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás Partidos Políticos y los derechos de los ciudadanos”*.

Dicho artículo reconoce la figura de *culpa in vigilando*, que podemos definir como la responsabilidad que resulta cuando sin mediar una acción concreta, existe un deber legal, contractual o de facto para impedir la acción vulneradora de la hipótesis legal, destacándose el deber de vigilancia que tiene una persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito de actividades, lo que en el caso de los Partidos Políticos resulta en un deber de garante, debiendo en todo momento procurar y vigilar que las conductas de sus militantes simpatizantes, e incluso terceros se realicen de conformidad con las disposiciones aplicables.

En este orden de ideas, en el caso de existir una violación por parte de un militante, simpatizante o un tercero a las disposiciones electorales, el supuesto normativo del artículo 38 se actualiza, derivándose en una posible responsabilidad culposa de los Partidos Políticos, pudiéndose sancionar a los institutos políticos aun cuando la conducta infractora no hubiere sido realizada por ellos, situación que se presenta tras la

existencia de aportaciones que, al tratarse de actos unilaterales, no requieren de la voluntad del beneficiario para perfeccionarse. En atención a lo anterior, cabe precisar lo expuesto por las empresas involucradas en el presente asunto (Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., Extreme Energy, S.A. de C.V., y Sociedad Cooperativa de Transportes Maya Caribe, S.C.L.), quienes reconocen que la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, no pagó la difusión de la portada del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca la Encuentra", en veinte autobuses de transporte público concesionado, además, las tres advierten que no existió algún tipo de deslinde o solicitud de retiro de la propaganda electoral de mérito, por parte de la otrora coalición incoada y/o de su entonces candidata.

En este tenor, no es dable considerar que la difusión de la portada del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca la Encuentra", en veinte autobuses de transporte público concesionado que guardan las características mencionadas hayan pasado de manera desapercibida o no den motivo a un deslinde eficaz y oportuno, ya que, aun sin haber sido responsable directo de la colocación de la propaganda, representa un cúmulo de hechos vinculados estrechamente con el deber de cuidado que los Partidos Políticos deben observar en aras del respeto y cumplimiento a la normatividad electoral.

Es decir, si bien se constata que la propaganda no fue adquirida por la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, tal circunstancia no impide que el propio instituto político realizara una investigación y, en su oportunidad, el respectivo deslinde de dicha propaganda, en su caso, anexando su respectivo escrito de denuncia.

Es por lo anterior, que en el sistema electoral existente, en el caso de la *culpa in vigilando* es procedente el acto de repudio, mismo que tiene como finalidad hacer fehaciente la inconformidad del partido político respecto del acto realizado por el aportante, así como configurar una instrucción a éste para efectos de que no realice tales conductas, lo que no implica evitar la presencia de un beneficio económico no patrimonial.

En este sentido, la acción de repudiar constituye una atenuante de responsabilidad en virtud de que mediante ella se demuestra la voluntad de los Partidos Políticos de apegar su conducta y la de sus simpatizantes a la legalidad.

Como ya fue señalado, el beneficio derivado de una aportación no es de carácter patrimonial aunque sí de carácter económico, lo que implica que no es susceptible de ser devuelto. En este sentido, y en el contexto de una violación al Código Comicial Federal, una actitud pasiva del partido político debe entenderse como tolerancia o descuido y no como aceptación, ya que la

## SUP-RAP-66/2013

verificación del beneficio no dependió de dicha actitud para perfeccionarse.

En este punto y para determinar cuál es el beneficio derivado de una aportación, es importante considerar que los principios protegidos por el artículo 77, numeral 2 del Código Electoral Federal, son el de imparcialidad y el de equidad, ello tomando en cuenta que las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de conformidad con su artículo 1º, son de orden público y observancia general.

Por lo que hace al principio de imparcialidad, es necesario hacer mención que los Partidos Políticos son entidades de interés público cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo en la vida democrática, es decir, su función debe ser realizada siempre en favor de la sociedad, por lo que sus actividades no pueden estar influenciadas de intereses particulares o privados específicos.

En cuanto al principio de equidad, el mismo radica en que los Partidos Políticos cuentan con determinados mecanismos derivados de la legislación electoral, a efecto de promocionar su presencia en el ánimo de los ciudadanos, por lo que dichos institutos políticos no deberán hacer uso de mecanismos alternos que les otorguen ventaja respecto de los demás para influir en la concepción que, en su caso, tiene la población.

En este sentido, el beneficio de una aportación realizada en contravención del artículo analizado es precisamente la posibilidad que tendría el partido político beneficiado, mediante la vulneración o puesta en peligro tanto del principio de imparcialidad como del principio de equidad, de modificar su presencia en el ánimo de la ciudadanía, colocándose en situación de ventaja respecto del resto de los institutos políticos; situación que se deriva de la aplicación de recursos por parte del aportante, razón por la cual, aún cuando el beneficio no es patrimonial, sí es de carácter económico.

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

Ello es así toda vez que la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, se vio beneficiada tras el egreso de un tercero con ese propósito. Tal es el caso de la difusión de la portada del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra" en vehículos de transporte público de pasajeros, realizada por persona prohibida, propaganda que si bien no entra al patrimonio del ente beneficiado, sí pueden ser valuados en un monto específico.

En este sentido, el valor que se debe tomar en cuenta recae no en el beneficio, sino en el costo del hecho que lo causa, lo que

otorga uno de los parámetros a la autoridad para sancionar la ilicitud.

Por lo anterior de contar con elementos probatorios que permitan corroborar la existencia de una aportación, podrá determinarse que la responsabilidad del partido político, sea de carácter culposo, al vulnerarse el artículo 38, numeral 1, inciso a), en relación con el artículo 77, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la tesis rubro "*PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES*", ha señalado que los Partidos Políticos son institutos que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e **incluso personas ajenas al Partido Político, sin embargo, también ha señalado que los partidos sólo pueden ser considerados responsables y, por tanto, imputables respecto de aquellos casos en que podían evitar o al menos no tolerar la comisión de las infracciones y no lo hicieron**, la responsabilidad de estos órganos públicos se actualiza cuando, teniendo conocimiento de una conducta ilegal que pueda redundar en su beneficio, no lleve a cabo las medidas idóneas para evitar la consumación o continuación de la ilegalidad.

Consecuentemente, es posible establecer que los Partidos Políticos son garantes de que la conducta de sus dirigentes, miembros, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros, se ajuste a los principios rectores de la materia electoral, de lo cual los Partidos Políticos tendrán responsabilidad directa o como garantes, según sea el caso, ya porque aquellos obren por Acuerdo previo, por mandato del partido, o bien porque obrando por sí mismos lo hagan en contravención a la ley y en beneficio de algún partido, sin que éste emita los actos necesarios para evitar la trasgresión de las normas cuyo especial cuidado se le encomienda en su carácter de garante y cuyo incumplimiento pudiere hacerlo acreedor a la imposición de una sanción.

Sin embargo, cabe señalar que para que se constituya como tal una aportación en especie prohibida en materia electoral a favor de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, y se le pueda considerar como responsable de las conductas desplegadas por terceros, es decir, se constituya la culpa in vigilando, por incumplimiento a su calidad de garante frente a los actos realizados por sus militantes, simpatizantes o terceros, de acuerdo al criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-180/08**, debe de verificarse los siguientes extremos:

## SUP-RAP-66/2013

a) Que la conducta infractora o ilegal desplegada por el sujeto activo sea del conocimiento de los Partidos Políticos imputados durante la verificación de los hechos ilícitos o cuando menos, antes del inicio de un Procedimiento Administrativo derivado de dicha conducta.

b) Que se acredite la ilegalidad de la conducta desplegada por el sujeto activo o presunto infractor.

c) Que el partido político hubiere desplegado una conducta negligente en su calidad de garante respecto de la conducta presuntamente ilegal del sujeto activo, esto es, la omisión de desarrollar las conductas necesarias para inhibir la conducta ilícita.

Del anterior criterio este Consejo General considera importante destacar que el primer extremo se presenta como requisito *sine qua non* para la consecución lógica de los elementos que concatenadamente actualizan la responsabilidad de los Partidos Políticos como garantes.

Ahora bien, el primer requisito se cumple en el caso que nos ocupa, ya que esta autoridad considera que dado el contexto en que se desarrolló la difusión de la portada de doce de abril de dos mil doce, esto es, en una contienda electoral para la obtención de un puesto de elección popular, indica que la conducta ordinaria que ejecuta cualquier instituto político, que participa en una campaña se encuentra al tanto de las actividades que se desarrollan, tanto de sus equipos de campaña como por los propios partidos que los postulan, sino por otros candidatos de su mismo partido, así también por el comportamiento de distintas personas u organizaciones cuya actividad puede influir en el resultado de los comicios.

Aunado a que el escrito de deslinde presentado por el Partido Revolucionario Institucional y su entonces candidata de mérito, no cumple con los requisitos del deslinde tal y como se razonó anteriormente, y toda vez que no pasó inadvertida dicha difusión para el partido denunciante, lo que nos lleva a concluir que el partido denunciado también tuvo conocimiento de este hecho ilícito.

Por otra parte, respecto a la acreditación de la conducta infractora, requisito precisado en el inciso b), se tiene certeza de que la difusión de la portada de doce de abril de dos mil doce del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra" en autobuses de transporte público concesionado, fue efectivamente difundida en la fecha y con el contenido señalado, esto es así, ya que de las diligencias realizadas por la autoridad fiscalizadora se desprende la aceptación expresa de la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., de nombre comercial "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", sobre la difusión de dicha propaganda, en los autobuses de transporte público concesionado.

Por cuanto hace al extremo contemplado en el inciso c), ante el contexto en el que se realizaron los hechos denunciados y las circunstancias descritas anteriormente, es notorio y evidente

que la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, sí tuvo la posibilidad de llevar a cabo un deslinde eficaz, idóneo, jurídico, oportuno y razonable, por haberse efectuado, a través de autobuses de transporte público concesionado que circulan en el estado de Quintana Roo, en periodo de campaña.

En tales condiciones, se considera que los Partidos Políticos incoados tenían la posibilidad de deslindar su responsabilidad por la difusión de propaganda electoral en la que se contenían mensajes que beneficiaban directamente a su entonces candidata y estaban dirigidos a influir en las preferencias de los votantes.

Sin embargo, la efectividad de ese deslinde de responsabilidad, tendrá efectos siempre que la acción tomada por los sujetos infractores resultare eficaz, idónea, jurídica, oportuna y razonable, lo anterior de conformidad con la Jurisprudencia **17/2010** aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública celebrada el veintitrés de junio de dos mil diez, en la que se ha referido a la figura de *culpa in vigilando* y las condiciones que deben de cumplir los Partidos Políticos para deslindarse de responsabilidad por actos realizados por terceros, **“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.”**

Una vez analizados los efectos que se derivan de la aportación en relación con lo dispuesto por el artículo 77, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, podemos concluir que en la especie, es necesario no solo tener por acreditada la existencia de la propaganda electoral, sino también es necesario determinar si la otrora coalición denunciada faltó a su deber de cuidado respecto de la conducta de terceros, en el particular, respecto de la conducta desplegada por la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., responsable de la difusión de la portada de doce de abril de dos mil doce, en el periódico “Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra”, en autobuses de transporte público concesionado, solo así se podría arribar a la conclusión de que la otrora coalición incoada tolerara la conducta ilegal desplegada por la citada persona moral y con esto aceptó de manera tácita una aportación en especie indebida.

Por lo que esta autoridad deduce que la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, incumplió con su calidad de garante, pues se destaca el deber de vigilancia que tienen los Partidos Políticos sobre las personas que actúan en su ámbito de actividades, pues la otrora coalición de mérito, teniendo conocimiento de la conducta de terceros, al realizar actos tendentes a favorecerlos,

no rechazó o realizó actos para repudiar, evitar o impedir la difusión de la propaganda, en autobuses de transporte público concesionado.

Es así que no sólo la condición que poseen los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora coalición Compromiso por México, les hacía exigible cumplir con dicho deber de cuidado, y el poder de dominio efectivo sobre los sujetos cuya conducta deben verificar para que se ajuste a los principios del Estado constitucional y democrático, sino que las circunstancias y datos que concurren en el caso concreto, permiten inferir de manera lógica, e inmediata que la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, incumplieron con el deber de cuidado y vigilancia situación que actualiza la responsabilidad indirecta de su actuar y a la que se refiere el artículo 38, numeral 1, inciso a), del Código Electoral Federal, al tolerar la conducta, no se opuso y estuvo conforme con el resultado.

Consecuentemente este Consejo General determina que existe responsabilidad indirecta de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, derivada de los hechos que constituyen violaciones al artículo 77, numeral 2, inciso g), en relación al 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello al haber tolerado una aportación en especie proveniente de un ente prohibido (empresa mexicana de carácter mercantil), consistente en la difusión de la portada multicitada en autobuses de transporte público concesionado, a favor de la otrora coalición Compromiso por México, por tanto el presente Procedimiento Administrativo Oficioso debe declararse **parcialmente fundado**, al haber obtenido la otrora coalición incoada, una aportación en especie de ente prohibido.

**3. Aplicación de la aportación señalada en el Considerando que antecede a los gastos de la campaña beneficiada.**

Tomando en consideración que, tal como ha sido expuesto en la presente Resolución se acreditó fehacientemente que la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., empresa mexicana de carácter mercantil, realizó una aportación en especie a favor de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, consistente en la difusión de la portada de doce de abril de dos mil doce, del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra" en autobuses de transporte público concesionado, en beneficio de la otrora candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el estado de Quintana Roo, la C. Laura Lynn Fernández Piña, durante la campaña del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Es así que por la difusión de la propaganda en autobuses de transporte público concesionado, la persona moral denominada



Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., erogó la cantidad de \$166,500.00 (ciento sesenta y seis mil quinientos pesos 00/100 M.N.), por concepto de publicidad en cien autobuses, tal y como se ampara con la factura número A 405 de trece de abril del año dos mil doce; sin embargo hay que hacer mención que de las constancias que obran en el expediente de mérito se desprende que la publicidad relativa a la inserción de doce de abril de dos mil doce en la portada del periódico “Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra”, la empresa Extreme Energy S.A de C.V manifestó que se difundió únicamente en veinte autobuses, derivado de lo anterior, se desprende que la empresa en cita, erogó por dicha difusión la cantidad de \$33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos pesos 00/100 M.N.), tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

Tipo de Propaganda	Proveedor	Factura	Precio Unitario	Precio (IVA INCLUIDO)	COSTO POR DIFUSIÓN
20 Autobuses	Extreme Energy, S.A. de C.V.	A 405 CONCEPTO PUBLICIDAD EN AUTOBUSES EN CANCUN	1,500.00	1,665.00	\$ 33,300.00

Así entonces, se tiene que por concepto de la difusión de la portada del periódico “Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra”, en autobuses de transporte público concesionado, se desprende que la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., erogó la cantidad de **\$33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**.

Ahora bien, en relación con lo expuesto anteriormente respecto a la difusión que benefició a la entonces candidata se concluye que constituye una **aportación de ente prohibido** es decir de la Organización Editorial Millastro S.A. de C.V., y el **monto involucrado** asciende a la cantidad de **\$33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**.

Es así, que tales aportaciones deben ser consideradas para efectos de los respectivos topes de campaña y deben sumarse los beneficios obtenidos por la aportación descrita en la presente Resolución.

Por ello, es necesario apuntar que respecto a dicha aportación se acreditó el beneficio de dicha propaganda a la campaña de la otrora candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en estado de Quintana Roo, postulada por la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, por ende esta autoridad colige que deberá sumarse el gasto realizado por la difusión de la portada de doce de abril de dos mil doce por un total de **\$33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**, a los topes de gastos de la campaña de la otrora candidata de mérito.

**4. Individualización de la sanción por lo que respecta a aportaciones de ente prohibido.**

## SUP-RAP-66/2013

Que una vez que ha quedado acreditada la comisión de la conducta ilícita, de conformidad en el artículo 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cabe señalar lo siguiente

Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, la Sala Superior ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político o coalición y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político nacional de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta **(inciso A)** y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción **(inciso B)**.

### **A) Calificación de la falta.**

#### **a. El tipo de infracción (acción u omisión).**

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-

098/2003, señaló que, en sentido estricto, las infracciones de acción se realizan a través de actividades positivas que conculcan una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone.

En este orden de ideas, a lo largo de la presente Resolución se acreditó que la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, incumplió con la normatividad electoral en materia de fiscalización a través de una omisión, consistente en faltar a su deber de vigilancia al tolerar una aportación en especie de una persona prohibida por la ley, la cual se constituye como una empresa mexicana de carácter mercantil; sin haberse deslindado de manera idónea, oportuna y eficaz de la difusión de una inserción en autobuses de transporte público, que constituyó propaganda electoral a favor de la entonces candidata postulada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, tornándose en una aportación en especie por parte de una empresa mexicana de carácter mercantil, es decir por la empresa denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., de nombre comercial "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", sin que los Partidos Políticos hayan realizado ninguna acción idónea tendiente a manifestar un repudio o realizar un acto para evitar la difusión de la propaganda respectiva, o que le permitiera desvincularse de la conducta infractora, por lo que se actualizó una responsabilidad indirecta de los partidos incoados.

Pues como se razonó anteriormente, en las constancias que integran el expediente en el que se actúa no obra elemento alguno en el sentido de que la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, hubiere realizado alguna acción con las características idóneas, para deslindarse de la responsabilidad por la difusión de la portada de doce de abril de dos mil doce, del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra" en autobuses de transporte público concesionado, si no por el contrario fue omisa para repudiar la conducta.

**b. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las faltas que se imputan.**

**Modo:** Como se describe en la presente Resolución los Partidos Políticos incoados al haber incumplido con su obligación de garantes, al haber tolerado la obtención de un beneficio a través de una aportación de ente prohibido en la legislación electoral consistente en la aportación en especie de la difusión de la portada de doce de abril del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra" en vehículos de transporte público concesionado, misma que contenía propaganda electoral, la cual benefició a la campaña de la entonces candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito

## SUP-RAP-66/2013

Electoral Federal en el estado de Quintana Roo, la C. Laura Lynn Fernández Piña, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida a los institutos políticos, surgieron durante la difusión de la portada de doce de abril de dos mil doce, en veinte autobuses del diecinueve de abril al veintinueve de mayo de dos mil doce, en el periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", es decir, durante el periodo de campaña correspondiente al Proceso Electoral Federal 2001-2012.

**Lugar:** En el estado de Quintana Roo donde se difundió la propaganda de mérito.

### **c. Comisión intencional o culposa de la falta.**

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En ese entendido, no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna de los citados partidos para cometer la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

### **d. La trascendencia de las normas violadas.**

Es importante señalar que con la actualización de faltas de fondo se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de Partidos Políticos.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta consistente en omitir repudiar de manera idónea y eficaz la difusión de una inserción en autobuses de transporte público y que constituyó propaganda electoral a favor de la candidata postulada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, tornándose en una aportación en especie por parte de una empresa de carácter mercantil denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., de nombre comercial "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", por lo que se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (el Estado).

La norma transgredida por la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, es la dispuesta en el

artículo 77, numeral 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese contexto, el citado artículo, establece la prohibición que vincula a diversos sujetos, en los que se encuentran las empresas mexicanas de carácter mercantil, la cual consiste en que no pueden realizar aportaciones o donativos a los Partidos Políticos, ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos a elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

La proscripción de tolerar aportaciones de empresas mercantiles responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México, a saber, la no intervención de las personas jurídicas mencionadas, esto es, impedir cualquier tipo de injerencia de los intereses particulares de las empresas en las actividades propias de los Partidos Políticos, pues el resultado sería contraproducente e incompatible con la propia actividad democrática.

Por otro lado, tratándose de los procesos populares de elección de cargos públicos, la norma intenta impedir que esa contienda por el poder se realice en condiciones de inequidad entre los protagonistas de la misma. En efecto, éste es otro de los valores que la prohibición pretende salvaguardar, ya que un partido político que recibe recursos adicionales a los expresamente previstos en la ley se sitúa en una posición inaceptable de ilegítima ventaja respecto del resto de los Partidos Políticos.

Por lo tanto, por la capacidad económica de las empresas mercantiles y por los elementos que podrían encontrarse a su alcance según la actividad comercial que realicen, se prohíbe a las empresas mercantiles realizar aportaciones a los Partidos Políticos.

Ahora bien, el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece una restricción con el fin de impedir que quienes tienen a su cargo la facultad de disponer de recursos públicos, los utilicen para influir en el ánimo de las preferencias de los electores, en virtud de que la ilícita interferencia del poder económico, transgrede el principio de equidad y rendición de cuentas que rige a la materia electoral, por lo que el bien jurídico tutelado en dicha norma es garantizar la fuente legítima de los recursos con los que cuentan los Partidos Políticos que no provengan del financiamiento público.

En este sentido, las normas citadas son de gran trascendencia para la tutela de los principios de equidad y legalidad de los comicios electorales.

**e. Los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos (fines de las norma) y los valores jurídicos tutelados por la normativa electoral.**

En este aspecto debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la

## SUP-RAP-66/2013

medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquéllas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Respecto a la conducta irregular que se imputa a los partidos integrantes de la otrora coalición Compromiso por México, se

acreditó la afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la norma infringida.

En efecto, al omitir cumplir con su obligación de garante, al haber aceptado o tolerado obtener un beneficio a través de una aportación de ente prohibido, no pone en peligro los bienes jurídicos tutelados por las normas contenidas en el artículo 77, numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino que los vulneran sustantivamente, pues, con ello, se produce un resultado material lesivo que se considera significativo al desarrollo democrático del Estado, ello en razón de haberse obtenido un ingreso prohibido, se constituyó una violación legal de gran trascendencia cuya gravedad se desprende de la naturaleza constitucional de los principios y bienes vulnerados.

Dicho artículo protege los bienes jurídicos de la equidad, y rendición de cuentas por cuanto a que sólo se admita que ciertos grupos de sujetos realicen aportaciones y que así su origen sea lícito, y todos los partidos compitan en condiciones de equidad alejados de intereses de las personas físicas y morales.

**f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora coalición Compromiso por México, cometieron una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso a) y 77, numerales 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 342, numeral 1, incisos a) y l) del Código Electoral Federal, lo procedente es imponer una sanción.

**b) Calificación de la falta cometida.**

Para la calificación de la infracción que fue acreditada en el presente procedimiento, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Se trata de una falta de fondo, al incumplir con diversas normas que ordenan abstenerse de recibir aportaciones en especie de entes prohibidos, de conformidad con el Código de la materia, el Reglamento de la materia.
- Con la actualización de la falta de fondo, se acreditó plenamente la vulneración directa a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de Partidos Políticos.

**B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

**1. Calificación de la falta cometida**

En este sentido, una vez expuesto el tipo de infracción, las circunstancias de modo tiempo y lugar; así como, en especial relevancia, la trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejados, y considerando los elementos mencionados, este Consejo considera que las

## SUP-RAP-66/2013

normas transgredidas protegen el desarrollo del Estado democrático y que el mismo, con la falta acreditada, fue sustantivamente vulnerado (en la modalidad de menoscabo), por lo que la conducta irregular cometida por la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, debe calificarse como grave.

Ahora bien del análisis de la conducta realizada por la otrora coalición, se desprende que:

a) La infracción cometida vulnera el orden jurídico en materia de fiscalización, debido a que los Partidos Políticos incoados toleraron una aportación en especie proveniente de un ente prohibido (empresa mexicana de carácter mercantil), consistente en la difusión de mérito en autobuses de transporte público concesionado, a favor de la otrora coalición Compromiso por México,

b) Lo anterior, resulta contrario a la obligación establecida por el artículo 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en que los Partidos Políticos deberán conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás Partidos Políticos y los derechos de los ciudadanos, con lo que se trastocaron los principios de legalidad, equidad y la rendición de cuentas.

c) Con la irregularidad cometida, los Partidos Políticos integrantes de la multicitada otrora coalición contravinieron disposiciones legales que conocían previamente, existiendo por ende responsabilidad de dichos partidos coaligados al tolerar una aportación de ente prohibido.

En ese contexto, con las infracciones cometidas por los partidos coaligados afectó sustantivamente los objetivos y valores jurídicos tutelados por dichas normas pues se desvió de los referidos fines; así del análisis realizado por esta autoridad en cuanto a la calificación de la falta, esta autoridad concluye que la gravedad de la misma debe a su vez calificarse como ordinaria, en razón de la vulneración directa al bien jurídico tutelado.

Por lo ya expuesto, este Consejo califica la falta como **GRAVE ORDINARIA**, debiendo proceder a individualizar e imponer la sanción que en su caso le corresponda a la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, por haber incumplido con su obligación de garante, al haber tolerado obtener un beneficio a través de una aportación de un ente prohibido por la ley, lo cual conllevó a la violación a lo dispuesto el artículo 77, numeral 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de



responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

En ese contexto, queda expuesto que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

Ahora bien, para la individualización de la sanción que se debe imponer por la comisión de la irregularidad, este Consejo General del Instituto Federal Electoral toma en cuenta las circunstancias particulares del caso que se ha analizado, así como la trascendencia de las normas y la afectación a los valores tutelados por las mismas.

**2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.**

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el instituto político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

La infracción cometida por la otrora coalición Compromiso por México, al no cumplir con su deber de garante y tolerar una aportación de personas no permitidas legalmente, tal como aconteció en la especie pues la persona moral denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., es una empresa mexicana de carácter mercantil, y realizó una aportación en especie a la otrora coalición en cita, consistente en la difusión de la portada del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", en veinte autobuses de transporte público concesionado, a favor de la campaña de su entonces candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el estado de Quintana Roo, la C. Laura Lynn Fernández Piña, en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

En ese tenor, la falta cometida por la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, es sustantiva y el resultado lesivo es significativo, toda vez que beneficia indebidamente a la otrora coalición Compromiso por México, en perjuicio de las reglas establecidas para la comprobación de los ingresos y gastos

De la sustanciación del presente procedimiento, se advierte que la infracción cometida por la otrora coalición Compromiso por México, al omitir cumplir con su obligación de garante, al tolerar aportaciones de entidades no permitidas, vulnera sustantivamente los principios de legalidad, equidad y la rendición de cuentas.

**3) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).**

Dentro de los archivos de la autoridad fiscalizadora electoral no existe constancia de que los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora coalición Compromiso por México, hayan cometido con anterioridad una falta del mismo tipo, por tanto, los partidos no tienen la calidad de reincidentes.

**III) Imposición de la sanción.**

Del análisis a la conducta realizada por la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, se desprende lo siguiente:

- La falta se califica como **GRAVE ORDINARIA**.
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los Partidos Políticos Nacionales.
- Los institutos políticos integrantes de la otrora coalición en cita, no son reincidentes.
- Los Partidos Políticos no actuaron con dolo.
- Aún cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se advierte la omisión de dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.
- Los Partidos Políticos intentaron deslindarse de la conducta infractora, sin embargo, no actuaron con eficacia e idoneidad.
- El **monto involucrado** asciende a la cantidad de **\$33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**.
- Se trató de una sola irregularidad, es decir, hubo singularidad de la conducta atribuida a la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

Establecido lo anterior, y una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida; así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“(…)

*I. Con amonestación pública;*

*II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;*

*III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento*

*público que les corresponda, por el período que señale la Resolución;*

*IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;*

*V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y*

*VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.*

*(...)”*

Es importante destacar que si bien es cierto la sanción debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, no es menos cierto que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión — según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09— la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de la autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los Partidos Políticos Nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este orden de ideas y en atención a los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a la individualización de la sanción, se estima necesario decidir cuál de las sanciones señaladas en el catálogo del numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales resulta idónea para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida por la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

## SUP-RAP-66/2013

En este sentido, la sanción contenida en la fracción I, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a que la infracción descrita se calificó como gravedad ordinaria, a las circunstancias objetivas que la rodearon y en atención a que una amonestación pública, sería insuficiente para generar en los partidos una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro.

Las sanciones contempladas en las fracciones IV y V no son aplicables a la materia competencia del presente procedimiento. Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones III y VI de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas en este caso, toda vez que, dado el estudio de su conducta infractora, quebrantarían el fin específico del ente político, que es el desarrollo de la vida democrática en una sociedad.

Por lo considerado hasta el momento y por la exclusión de las sanciones contempladas en las fracciones I, III, IV, V, y VI se concluye que la sanción que se debe imponer a los partidos infractores es la prevista en la fracción II, es decir, una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo anterior, se hace con la finalidad de generar un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares por el partido incoado, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

En este sentido, la sanción que debe imponer esta autoridad debe de ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

En este contexto, existió un beneficio económico por parte de los Partidos Políticos incoados al tolerar una aportación en especie (consistente en la difusión de una portada en veinte autobuses de transporte, que constituyó propaganda electoral a favor de la campaña de su entonces candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el estado de Quintana Roo, la C. Laura Lynn Fernández Pina), por parte de una empresa mexicana de carácter mercantil denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., toda vez que dicha empresa fue quien ordenó y pagó la difusión de la misma. Por lo tanto, se tiene certeza el origen del recurso, erogado por la empresa antes señalada y con ello, se tiene certeza que la propaganda aludida, benefició a la campaña de la entonces candidata multicitada, postulada por la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, por un **monto involucrado** que da un total de **\$33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**. Asimismo, esta autoridad considera que la falta es singular por versar en una sola irregularidad, así como los partidos incoados no actuaron con

dolo, así como que no fueron reincidentes y que intentaron deslindarse de la conducta.

Ahora bien, para la determinación de la sanción a imponer esta autoridad tomó en cuenta que se acreditó un beneficio económico a favor de la otrora coalición Compromiso por México, por un monto de **\$33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**, por lo que resulta aplicable la tesis relevante número XII/2004 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación, visible a fojas 1428 del tomo I volumen 2 de la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en Materia Electoral, misma que se transcribe a continuación:

**“MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.”** (Se transcribe).

En este tenor, en dicha tesis se señala que para la imposición de la sanción deberá de considerarse **por lo menos el monto** por el cual se vio beneficiado el partido político. En este caso, se considera que la sanción a imponerse debe ser mayor al monto del beneficio obtenido, en razón **de la trascendencia de las normas transgredidas, es decir, por tolerar aportaciones de entes prohibidos, como lo son las empresas mexicanas de carácter mercantil.**

Cabe mencionar que la irregularidad que se sanciona, implica además de un ingreso, una aportación de un ente no permitido para ello, consistente en la difusión de una portada de un periódico, en autobuses de transporte público concesionado; con lo cual al tratarse de aportaciones efectuadas con recursos provenientes de una empresa mexicana de carácter mercantil, que por su capacidad económica o por los elementos que podría encontrarse a su alcance por la actividad comercial que realiza, afectó la igualdad de condiciones entre todos los contendientes en un Proceso Electoral Federal, quedando las referidas erogaciones, al margen de la fiscalización de la autoridad electoral.

Por otro lado no pasa desapercibido para esta autoridad que se trató de **una sola irregularidad** atribuida a los integrantes de la otrora coalición Compromiso por México, y que no fue reincidente en su actuar, y que no se condujo con dolo así como que existió por parte de los institutos políticos incoados, la intención de deslindarse, sin embargo no se repudió la conducta de manera idónea y eficaz.

Por lo anterior, se considera que la sanción a imponerse debe ser mayor al monto del beneficio obtenido, en razón **de la trascendencia de las normas trasgredidas** (pues implicaron una vulneración a los principios de certeza y rendición de cuentas), y de que los partidos conocían los alcances de las

## SUP-RAP-66/2013

disposiciones legales invocadas. Asimismo, debe considerarse que una de las finalidades esenciales de toda sanción es inhibir la comisión de faltas futuras y evitar, en la medida de lo posible, que el infractor o cualquier otro sujeto activo, pondere, en determinado momento, la ventaja entre el costo mismo de la infracción y el beneficio obtenido con la imposición de una sanción menor. De no considerarse así, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras.

Así también esta autoridad, toma como criterio orientador, el emitido por la Sala Superior en el SUP-RAP-461/2012 en el que señala que es legal y apegado a derecho dicho proceder, en razón de lo siguiente:

“...  
...

*En atención a esto último, la selección y cuantificación de la sanción concreta por parte de la autoridad electoral debe realizarse de forma tal, que pueda considerarse superior a cualquier beneficio obtenido, pues si éstas produjeran una afectación insignificante o menor en el infractor, en comparación con la expectativa de la ventaja a obtener con el ilícito, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si en una primera sanción no resintió un menoscabo o, incluso, a pesar de ello conservó algún beneficio.*

...  
...

*De modo que, ciertamente, en principio, es totalmente apegado a Derecho que las sanciones relacionadas con ilícitos derivados de ingresos o actos que finalmente se traduzcan en un beneficio para el infractor, sean sancionadas con un monto económico superior al involucrado”*

Así, la sanción hasta este momento se graduaría en el **doble** de los beneficios obtenidos, es decir la misma se traduce en una sanción económica equivalente a un **doscientos por ciento** sobre el monto involucrado. Sin embargo, es procedente realizar las siguientes consideraciones.

Esta autoridad en consideración a que uno de los partidos incoados tuvo la intención de deslindarse de la conducta irregular, no existió dolo, y que no fueron reincidentes y la conducta irregular fue singular, dichas circunstancias se tomaran como atenuante para disminuir la sanción.

En este tenor, esta autoridad determina que la sanción antes descrita (el doble de los beneficios obtenidos) debe disminuirse en atención a las **atenuantes antes anunciadas**. Por tanto, la sanción a imponer se traduce en una sanción económica equivalente a un **ciento cincuenta por ciento** sobre el monto involucrado, es decir una multa consistente en **801** días de salario mínimo general vigente en el ejercicio dos mil doce, que

asciende a la cantidad de **\$49,926.33 (Cuarenta y nueve mil novecientos veintiséis pesos 33/100 M.N.)**.

Lo anterior, es así pues esta autoridad, toma como criterio orientador, el emitido por la Sala Superior en el SUP-RAP-321/2012 en el que se determinó que debe considerarse como atenuante el escrito, en los que se pretendió deslindar diverso instituto político de responsabilidad, sin embargo no se realizó de manera eficaz, tal y como se desprende con la transcripción de la parte conducente de dicha sentencia:

*“...Por otra parte, es **fundado** del motivo de inconformidad consistente en que no se tomó en consideración la atenuante relativa al actuar del sujeto sancionado respecto al dar aviso a la autoridad electoral de la infracción cometida por el mismo....*

*Lo fundado del agravio radica en que esta Sala Superior ha estimado que en la determinación de sanciones, por regla general, el quantum debe guardar proporción con la gravedad de la infracción y con las características propias del infractor, atendiendo, desde luego, a las peculiaridades del caso y a los hechos generadores.*

*De esta forma, si del análisis valorativo de las circunstancias de agravación o atenuación que deben tomarse en cuenta para la determinación relativa, se observa que dichas situaciones son benéficas para el infractor, como consecuencia lógica, el monto de la sanción debe acercarse al rango mínimo; en cambio, en caso contrario, cuando predominan situaciones agravantes, dicho monto deberá acercarse al máximo.*

...

*De ahí que esta Sala Superior arriba a la conclusión de que la autoridad administrativa electoral federal, al referirse al oficio de fecha tres de mayo del año en curso, únicamente consideró que su presentación no liberaba a dicho instituto político de la responsabilidad de verificar el contenido de los materiales presentados ante ella. Sin embargo, debe puntualizarse que el Instituto Federal Electoral no tomó en consideración ni hizo referencia alguna al hecho de que el Partido Verde Ecologista de México fue quien se percató del error cometido en la orden de transmisión entregada el día 27 de abril del presente año, haciéndolo del conocimiento de la autoridad responsable incluso un día antes de la difusión de los promocionales controvertidos, solicitando la sustitución inmediata de la referida orden con la finalidad de evitar la inequidad en la contienda federal, circunstancia que debe considerarse para determinar la gravedad y consecuentemente el monto de la sanción que deba imponerse.*

*En consecuencia, al estimarse fundado el citado agravio en este aspecto, lo procedente es **revocar** exclusivamente lo atinente al quantum de la sanción impuesta al Partido Verde Ecologista de México, para el único efecto de que, dentro del plazo de diez días contados a partir de la fecha en que sea notificada la presente ejecutoria y en plenitud de atribuciones, el*

## SUP-RAP-66/2013

*Consejo General del Instituto Federal Electoral realice una nueva individualización de la sanción que se analiza, en la que deberá de tomar en cuenta las atenuantes precisadas...”*

Es así, que dicha sanción se considera apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención del partido infractor, puesto que la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirla para que no vuelva a cometer este tipo de falta.

Es menester señalar que la imposición de sanciones deberá ser dividida entre los partidos coaligados, en virtud de que las faltas cometidas por una coalición deben ser sancionadas de manera individual tal y como lo ha sustentado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis S3EL 025/2002, 'COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE'. Es el caso, que para fijar la sanción en el presente asunto, en virtud de que estamos en presencia de una infracción en el que se impondrá la sanción a dos partidos coaligados, se tendrá en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos coaligados, tal y como se establece en el artículo 35, del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta, que la otrora coalición se integró con miras a lograr un propósito común de contender en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 debiéndose entender así, que fue el mismo propósito pretendido por los Partidos Políticos coaligados, para cuyo efecto, en el convenio de coalición previeron el monto de recursos que cada uno aportaría.

Es así que este Consejo General mediante Resolución CG390/2011 aprobó la conformación de la otrora coalición Compromiso por México entre los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México (de carácter parcial en términos del Convenio que modifica al aprobado en sesión del veintiocho de noviembre de dos mil once, emitida por este Consejo General del Instituto Federal Electoral), para postular candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores por el principio de mayoría relativa en diez de las treinta y dos entidades federativas que conforman el territorio nacional y Diputados por el principio de mayoría relativa en ciento noventa y nueve de los trescientos distritos electorales uninominales en que se divide el país, (Clausula quinta), así también en dicho convenio en la cláusula décima segunda, fijó el porcentaje de participación de los partidos.

En este contexto, existió un beneficio económico por parte de los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora coalición Compromiso por México, al tolerar una aportación en especie



(consistente en la difusión de una portada de un periódico estatal, en veinte autobuses de transporte público concesionado en el estado de Quintana Roo) respecto de la cual se tuvo certeza del origen de los recursos erogados para la difusión de propaganda electoral, así también se tiene certeza que benefició a la campaña de la entonces candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el estado de Quintana Roo, la C. Laura Lynn Fernández Pina, postulada por la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, por un monto involucrado que da un total de **\$33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**, asimismo, se hace hincapié en que se trató de una sola irregularidad y que los Partidos Políticos integrantes de la otrora coalición Compromiso por México no reincidieron en la conducta acreditada y que no existió dolo y que dichos partidos tuvieron la intención de deslindarse de la conducta irregular.

Es así que los recursos aportados por los partidos integrantes de la otrora coalición Compromiso por México en efectivo, son los siguientes:

PARTIDO INTEGRANTE COALICIÓN	PORCENTAJE APORTACIÓN	DE
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	80%	
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	20%	

Del porcentaje antes mencionado válidamente se puede concluir que el Partido Revolucionario Institucional participó en la formación de la otrora coalición Compromiso por México con una aportación equivalente al **80%** (ochenta por ciento), mientras que el Partido Verde Ecologista de México aportó un **20%** (veinte por ciento) del monto total de los recursos con aras de formar e integrar la coalición para el cargo de candidato a Presidente.

Por lo tanto, se concluye que la sanción que se debe imponer a la otrora **coalición Compromiso por México**, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, es la prevista en dicha fracción **II**, inciso a) del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que se traduce a una sanción económica equivalente a un **ciento cincuenta por ciento sobre el monto involucrado**, consistente en una multa que asciende a 801 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en dos mil doce, que asciende a la cantidad de **\$49,926.33 (Cuarenta y nueve mil novecientos veintiséis pesos 33/100 M.N.)**.

En consecuencia, este Consejo General llega a la convicción que debe imponerse al **Partido Revolucionario Institucional**

## SUP-RAP-66/2013

en lo individual lo correspondiente al **80%** del monto total de la sanción, por lo que la sanción que se impone a dicho instituto político es una multa equivalente **640** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que asciende a la cantidad de **\$39,891.20 (Treinta y nueve mil ochocientos noventa y un pesos 20/100 M.N.)**.

Asimismo, al **Partido Verde Ecologista de México** en lo individual lo correspondiente al **20%** del monto total de la sanción, por lo que la sanción que se impone a dicho instituto político es una multa equivalente a **160** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que asciende a la cantidad de **\$9,972.80 (Nueve mil novecientos setenta y dos pesos 80/100 M.N.)**, conforme al porcentaje aportado por dicho partido para la formación de la otrora coalición Compromiso por México.

Lo anterior es así, en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, no retributiva o indemnizatoria, esto es, no busca solamente que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que la pretensión es que, en lo sucesivo, se evite su comisión, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

La doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la multa se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación **SUP-RAP-62/2008**.

Así, la graduación de la multa referida, se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean la falta se llegó a la conclusión de que la misma era clasificable como **GRAVE ORDINARIA**, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resultaba necesario que la imposición de la sanción fuera acorde con tal gravedad, considerando con ello la singularidad de la conducta y la ausencia de reincidencia y dolo y la intención que tuvo uno de los partidos incoados de deslindarse de la conducta irregular.

**Las condiciones socioeconómicas del infractor e impacto en las actividades del sujeto infractor.**

En esta tesitura, debe considerarse que los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, cuentan con capacidad económica, dada la cantidad que se impone como multas a los partidos, comparada con el financiamiento que recibe de este Instituto Federal Electoral para el presente año, para cumplir con sus obligaciones ordinarias, se considera que no se afecta su patrimonio.

Lo anterior es así, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo CG 17/2013 aprobado por este Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria de once de enero de dos mil trece, se advierte que el Partido Revolucionario Institucional recibirá para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes la cantidad de **\$991,526,978.13** (Novecientos noventa y un millones quinientos veintiséis mil novecientos setenta y ocho pesos 13/100 M.N.), en tanto que el Partido Verde Ecologista de México obtuvo la suma de **\$313,466,657.34** (Trescientos trece millones cuatrocientos sesenta y seis mil seiscientos cincuenta y siete pesos 34/100 M.N.).

Lo anterior, aunado al hecho de que los Partidos Políticos que por esta vía se sancionan, están legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y la Ley Electoral. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica de los Partidos Políticos infractores es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se han hecho acreedores con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas de los infractores no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas a los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora coalición Compromiso por México por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones.

Es así que por lo que hace al Partido Revolucionario Institucional, se tienen los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones, tal y como se muestra a continuación:

## SUP-RAP-66/2013

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la Sanción	Montos de deducciones realizadas al mes de abril de 2013	Montos por saldar
1	CG628/2012	\$ 7,745,885.48	\$ 5,649,309.14	\$ 2,096,576.34
2	CG694/2012	\$ 698,900.00	\$ 698,900.00	\$ 0

Asimismo, se presenta el registro de sanciones que han sido impuestas al Partido Verde Ecologista de México por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones, de conformidad con el siguiente cuadro:

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la Sanción	Montos de deducciones realizadas al mes de abril de 2013	Montos por saldar
1	CG303/2011	\$ 1,476,085.78	\$ 1,476,085.78	\$ 0
2	CG412/2012	\$ 3,340,800.15	\$ 3,340,800.15	\$ 0
3	CG25/2013	\$1,203,030.00	\$0	\$1,203,030.00

Del cuadro anterior se advierte que al mes de abril de dos mil trece, el Partido Revolucionario Institucional, tiene un saldo pendiente de **\$2,096,576.34 (Dos millones noventa y seis mil quinientos setenta y seis 34/100 M.N.)**.

Por lo que respecta al Partido Verde Ecologista de México, tiene un saldo pendiente por pagar que asciende a la cantidad **\$1,203,030.00 (Un millón doscientos tres mil treinta pesos 00/100 M.N.)**, que comenzará a deducirse a partir del mes de junio del presente año.

En consecuencia, tomando en consideración las sanciones que se encuentran pagando los Partidos Políticos integrantes de la otrora coalición Compromiso por México, se advierte que éstas no son de tal magnitud que afecten su capacidad económica, ni sus fines y consecuentemente no produce una afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades permanentes.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que las sanciones que por este medio se imponen atienden a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II (Fracción elegida para sancionar a los Partidos Políticos incoados) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### **5. Aplicación del gasto señalado en el Considerando 3 a los gastos de la campaña beneficiada.**

Cabe señalar, que en el presente Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de fiscalización se acreditaron

aportaciones de ente prohibido sujetas a sanción por parte de la autoridad.

En este sentido, el procedimiento de revisión de informes de campaña constituye un procedimiento complejo de fiscalización, auditoría y verificación cuya actividad arroja hechos probados en cuanto a la determinación exacta de gastos de campaña y en el que se reflejan las erogaciones declaradas por el sujeto fiscalizado; así como, aquellos obtenidos o elaborados por la Unidad de Fiscalización.

En consecuencia, toda vez que es a través de dicho procedimiento que se puede determinar las erogaciones exactas y totales de la entonces candidata a Diputada Federal la C. Laura Lynn postulada por la otrora coalición Compromiso por México, así como de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, este Consejo General considera necesario que la Unidad de Fiscalización lleve a cabo un seguimiento a los ingresos y gastos comprobados a través del presente procedimiento en el informe de campaña correspondiente.

Por ende, y tomando en consideración que, tal como ha sido expuesto en la presente Resolución, se acreditó fehacientemente que la otrora coalición Compromiso por México, incurrió en una conducta irregular consistente en la omisión de repudiar la difusión de propaganda electoral, por parte de **ente prohibido a decir empresa de carácter mercantil** que benefició a la entonces candidata en cita por un monto de **\$33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**.

En este tenor, el monto de **\$33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**, por aportaciones de ente prohibido y derivado de la difusión de propaganda, deben ser considerados para efectos de los respectivos topes de campaña de la otrora candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el estado de Quintana Roo la C. Laura Lynn Fernández Piña.

**6. Vista a la Secretaría del Consejo General.** Por cuanto hace a la conducta desplegada por la empresa Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., toda vez que dicha empresa fue quién contrató y pagó la difusión de la nota periodística en autobuses de transporte, a favor de la entonces candidata a Diputada Electoral Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el estado de Quintana Roo, la C. Laura Lynn Fernández Pina, por tratarse de una empresa mercantil quien se le atribuye la aportación en especie prohibida, en consecuencia y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 356, numeral 1, inciso c); 361, numeral 1; y 378, numeral 3, este Consejo General determina dar vista a la Secretaría de este Consejo General para que determine lo conducente por cuanto hace a una posible conducta ilícita en materia electoral cometida por dicha empresa.

**En atención a los Antecedentes y Considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 81, numeral 1, inciso o); 109; 118, numeral 1, incisos h) y w); 372, numeral 1, inciso a) y 377, numeral 3 y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, se**

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se declara **parcialmente fundado** el presente procedimiento sancionador electoral insaturado en contra de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, de conformidad con lo expuesto en el **Considerando 2** de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** Se impone al Partido Revolucionario Institucional, una sanción consistente en una multa de **640** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el dos mil doce, equivalente a **\$39,891.20 (Treinta y nueve mil ochocientos noventa y un pesos 20/100 M.N.)**, de conformidad con lo expuesto en el Considerando 4 de la presente Resolución.

**TERCERO.** Se impone al Partido Verde Ecologista de México, una sanción consistente en una multa de **160** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el dos mil doce, equivalente a **\$9,972.80 (Nueve mil novecientos setenta y dos pesos 80/100 M.N.)**, de conformidad con lo expuesto en el **Considerando 4** de la presente Resolución.

**CUARTO.** Dése vista a la Secretaría de este Consejo General, para los efectos señalados en el **Considerando 6** de la presente Resolución.

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

[...]

**II. Recurso de apelación.** El treinta y uno de mayo de dos mil trece, el Partido Revolucionario Institucional presentó escrito de recurso de apelación a fin de controvertir la resolución identificada con la clave **CG143/2013**.

**III. Tercero interesado.** De las constancias relativas a la tramitación del recurso de apelación al rubro identificado se advierte que no compareció tercero interesado alguno.

**IV. Trámite y remisión.** Cumplido el trámite del recurso de apelación identificado con clave de expediente SUP-RAP-66/2013, el día seis de junio de dos mil trece, el Secretario del

Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió, por oficio SCG/2263/2013, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, el expediente ATG-66/2013, integrado con motivo del aludido recurso de apelación.

Entre los documentos remitidos obra el correspondiente escrito original de demanda de apelación e informe circunstanciado de la autoridad responsable. Además, la autoridad responsable envió el expediente del procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, identificado con la clave P-UFRPP 66/12, en dos tomos.

**V. Registro y turno a Ponencia.** Mediante proveído de seis de junio de dos mil trece, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-66/2013**, con motivo del recurso de apelación precisado en el resultando II que antecede.

En su oportunidad, el expediente fue turnado a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VI. Radicación.** Mediante acuerdo de siete de junio de dos mil trece, el Magistrado determinó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-66/2013** para su correspondiente substanciación, y

**VII. Admisión.** En proveído de catorce de junio de dos mil trece, el Magistrado Instructor, al advertir que se cumplen los

requisitos de procedibilidad del recurso de apelación, acordó admitir a trámite la demanda del recurso al rubro indicado.

**VIII. Cierre de instrucción.** Al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, el Magistrado Instructor, en proveído de veintiséis de junio de dos mil trece, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, al rubro identificado, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones V, y 189, fracciones II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los numerales 4, 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido por el Partido Revolucionario Institucional, para controvertir la resolución identificada con la claves CG143/2013, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, órgano central del aludido Instituto.

**SEGUNDO. Conceptos de agravio expresados por el Partido Revolucionario Institucional.** En su escrito de demanda de recurso de apelación al rubro indicado, el partido político apelante, expuso los siguientes conceptos de agravio:

[...]



El análisis realizado por la autoridad en relación con lo que fue estimado como una aportación de empresa de carácter mercantil ya que establecieron que una propaganda estrictamente de comercialización de una revista se considere como propaganda político electoral cuando no guarda dichas características, aunado a no fue evaluada de forma adecuada el deslinde realizado por mi representado que lo exime completamente de la obligación en el supuesto no concedido que se tratara de propaganda político electoral derivado a que contrario a lo afirmado por la autoridad si cumple con los elementos indispensables para ser estimado y en consecuencia no incurrir en violación alguna ni en el carácter de culpa in vigilando, con lo cual se vicie en perjuicio de mi representado los principios de certeza, congruencia, exhaustividad y legalidad en la resolución emitida.

Para acreditar lo antes precisado se tiene que la autoridad en la resolución objeto de impugnación refiere como parte medular del argumento utilizado para sancionar al partido:

*En el caso concreto y a efecto de realizar un análisis minucioso del contenido de la inserción publicada el doce de abril de dos mil doce en la portada del periódico "Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra", se continuación se inserta la misma:*

IMAGEN

*De la imagen anterior, se observa en la parte superior derecha de la portada ocupando casi la totalidad en letras grandes color negro la siguiente frase: "RESCATARÉ SEGURIDAD EN CANCÚN: y en letras grandes de color rojo la palabra "LAURA", en la parte izquierda de la portada se encuentra inserta la imagen de la C. Laura Lynn Fernández Piña, entonces candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en Estado de Quintana Roo, quien se encuentra levantando la mano y portando una playera tipo polo de color rojo con el logotipo de la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, como fondo de lo anterior una fotografía con varias personas en su mayoría vestidas de color rojo, en la parte inferior de la nota periodística en primera plana y a ocho columnas, aparece el texto "LA SEGURIDAD PÚBLICA EN CANCUN SERÁ LA MÁXIMA PRIORIDAD EN MI GESTIÓN COMO DIPUTADA FEDERAL"; en seguida y en color negro el texto, "AFIRMA LA CANDIDATA DEL PRI A LA DIPUTACIÓN POR EL DISTRITO 03, LAURA FERNÁNDEZ PIÑA".*

*Del contenido de la imagen anterior, se puede colegir que la misma constituye propaganda electoral en razón de lo siguiente:*

*Al analizar el contenido de la inserción claramente se presenta a la entonces candidata, considerando el contexto temporal en que aparece la inserción (campañas electorales), la ciudadanía la identificó como candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el Estado de Quintana Roo en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.*

## SUP-RAP-66/2013

- *La presentación y la promoción que se realiza de la ciudadana candidata registrada para el cargo de diputada federal (Laura Fernández Piña), a ocho columnas en forma casi exclusiva en la primera plana de una publicación periodística de edición diaria;*
- *La referencia expresa a un programa y acción legislativa (la seguridad pública como máxima prioridad legislativa), en el mismo formato periodístico;*
- *La asociación de dicha candidata con el color y el emblema de la Coalición Compromiso por México, y las siglas de uno de los partidos políticos integrantes (PRI), según aparece en la playera y consta en el texto de uno de los balazos que siguen al encabezado a ocho columnas:*
- *La fotografía de una reunión pública de simpatizantes como trasfondo a la imagen de la candidata y el texto que corresponde a una de sus principales acciones legislativas en el formato periodístico precisado;*

*El contexto temporal en que se realiza la publicación de tales elementos propagandísticos que son idóneos para reputarse como actos de campaña electoral, puesto que ocurren de manera casi exclusiva en la primera plana,*

Sin embargo dentro de dichas afirmaciones se infieren determinados elementos que se encuentran de una manera evidente en la portada de la revista objeto de análisis:

1.-El logotipo del partido no es un elemento evidente dentro del primer cuadro de la revista.

2.- Se está citando un fragmento de la entrevista que se replica en el interior de la revista y que fue referido por la candidata, sin que esto pueda ser estimado como plataforma de campaña ya que en ningún momento está explicando "como"; llegara a tal fin que es el elemento indispensable para que una afirmación de interés se convierta en una propuesta de campaña.

3.- Está realizando una concatenación subjetiva de los elementos para afirmar que se trata de propaganda político electoral, cuando el nombre no es precisado con apellido, así como el cintillo en el cual se precisa un extracto de lo que sería la entrevista completa que fue realizada.

Al respecto es preciso señalar que se trata de la libertad de la revista de incorporar los elementos para dar a conocer o hacer de interés la revista para cumplir con el ánimo mercantil que tiene como objetivo último; vender por lo que de hacer la interpretación realizada por la autoridad estaríamos ante la incertidumbre de que todo acto realizado por persona cualesquiera en la etapa de campaña estaría sujeta al análisis único de la óptica electoral, sin analizar la finalidad en sí del sujeto que realizo la conducta; como en el caso concreto la

revista tiene una finalidad de lucro, y va a entrevistar a las diferentes personalidades que estima pudieran ser de interés a un público potencial para comprar una revista que en un último momento es la finalidad de la empresa vender un producto, pero tal acción necesita que el contenido sea de interés de quienes pueden comprar el material que se oferta.

De ahí que contrario a lo afirmado por la autoridad se tiene que la finalidad de una revista que entrevista a un personaje público es que dicho material le sea útil para que el mayor número de personas se interese en el tema y en consecuencia que sea comprada de ahí que la revista no constituye propaganda político electoral.

Y como consecuencia de lo antes referido la empresa de carácter mercantil tiene la libertad como parte de un mercado libre de acción para efectos de compra de hacerse de la propaganda que estime adecuada en cualquier medio legal como lo son los espectaculares, vallas, para buses, medios impresos, propaganda en vehículos públicos, concesionados o bien en transporte privado; dicha propaganda con la finalidad de vender un producto que fue diseñado con el ánimo de impactar en el posible público adquirente de en este caso la revista que nos ocupa, por lo que no existe congruencia determinar que se no la revista misma es parte de la libertad de expresión de un medio impreso y que no debe ser objeto de irregularidad en materia electoral.

Pero que la propaganda que se lleve a cabo de dicha revista; esta sí guarda una vulneración a las normas electorales, es pues que sí lo principal como en el caso concreto es la revista lo accesorio como fuese la propaganda que se le de dicha revista si vulnere una normatividad. Es pues que la autoridad electoral está arribando al extremo de limitar la exhibición en época de campaña de todo aquello o aquellos que pudieran estar directa o indirectamente involucrados con el desarrollo de un proceso electoral.

Ante esta determinación estaríamos aceptando como legal la parálisis comercial de todas las revistas, boletines, y medios impresos para que los mismos se publiciten con la finalidad de que obtengan el resultado de su labor editorial, es decir; un público interesado que compre el material que se ha realizado y diseñado con el objetivo de que sea atractivo y obtener un ganancial.

Es pues que la dinámica de cualquier medio impreso, incluida en la revista en comento es publicitarse de la manera que le sea más conveniente para con ello aspirar a un ingreso mayor con la venta de dicha revista y si uno de los elementos de dicha revista que estima sea de utilidad para cumplir ese fin es un aspirante, precandidato, candidata o bien alguna esposa o persona políticamente expuesta dentro de un proceso electoral.

De todo lo antes referido es que se estima que la autoridad vulnero los principios de congruencia y certeza en la emisión de la resolución objeto de impugnación al analizar de manera

sesgada y limitada la propaganda y la difusión de la misma en transporte de circulación local.

A mayor abundamiento, en aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y conforme a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DIMENSIONES DE SU CONTENIDO**, debe razonarse que el derecho fundamental a la libre expresión comprende tanto el derecho de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (dimensión social); de tal manera que al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de libertad de expresión asegura también el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Es pues que en el caso que nos ocupa la difusión implica la publicitación de la revista en automóviles a través de los cuales se pretendía dar a conocer el contenido de la revista para que esta impactara en un mayor número de ventas.

Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los puntos de vista, como también el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.

En este sentido, se ha calificado a las libertades de expresión e imprenta como indispensables para la formación de la opinión pública, la cual a su vez resulta un componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa. Así lo señala la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6º Y 7º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.**

Ejemplifica este razonamiento la opinión consultiva OC-5/85 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual dicho órgano jurisdiccional resolvió que la dimensión social de la libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento.

De igual manera, en el caso *Olmedo Bustos Vs. Chile*, la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de tal modo que una restricción de las posibilidades de divulgación, representa necesariamente un límite al derecho de expresarse libremente.

Sobre este mismo tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, que la libertad de expresión es también una condición para ejercer otros derechos fundamentales; particularmente los de asociarse

y reunirse con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado, y es también un elemento determinante para la vida democrática de un país. De allí que cuando una autoridad decide un caso de libertad de expresión, imprenta e información no sólo afecte las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado en el que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto.

En un sentido similar, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que el discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las funciones institucionales de las libertades de expresión e información y por ello, su protección debe ser especialmente intensa en materia política y tratándose de asuntos de interés público. Así se deduce de la lectura de la tesis que se transcribe a continuación:

*Registro: 165760*

*Novena Época*

*Primera Sala*

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XXX, Diciembre de 2009*

*Tesis: 1a. CCXV/2009*

*Página: 287*

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.** *La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento determinante de*

*la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzaren la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.*

En este tenor, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostiene la maximización de la libertad de expresión e información en el contexto del debate político, de tal manera que no se considera transgresión a la normatividad electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aponen elementos que permitan la formación de una opinión pública libre y el fomento de una cultura democrática, cuando tenga lugar entre la ciudadanía en general, según la jurisprudencia siguiente:

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.** *El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos,*

*apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.*

*Puede concluirse entonces, que la jurisprudencia y la doctrina reconocen a las libertades de expresión, de participación en el ámbito político y de asociación en materia política, una importancia especial para la formación de una opinión pública libre, la cual a su vez es un requisito indispensable para la existencia de un sistema democrático.*

Es así que el determinar que la propaganda que emita una revista cuyo contenido en portada ya haya sido determinado como parte de la libertad de imprenta y de expresión de una autoridad, sea estimada como propaganda político electoral y en consecuencia se arribe a una aportación de persona prohibida por parte de la empresa de carácter mercantil, es incongruente y violatorio de toda certeza y legalidad que debe de guardar procedimiento alguno realizado por la autoridad.

Aunado a lo ya referido y que de fondo elimina cualquier vulneración a las normas en materia electoral al estar dentro de la libertad editorial y de expresión de la revista no solo en la impresión de la portada que fue realizada sino en la deliberación de una empresa de carácter mercantil respecto de cómo publicitarse con la obtención de lograr una mayor aceptación y una mayor venia de todos y cada uno de sus publicaciones; se tiene que el partido con la finalidad de delimitar su participación en la conducta realizada por la empresa de carácter mercantil se tiene que llevo a cabo la forma que esta Sala Superior ha determinado como único medio de desprenderse de algún tipo de vinculación con la realización de conductas que podrían ser estimadas como violaciones a la normatividad electoral, a lo cual la autoridad nuevamente vulnera los principios de legalidad, certeza y congruencia en la forma en la cual desestima el deslinde presentado por el partido.

En relación con lo antes precisado se tiene que la autoridad en la resolución impugnada refirió:

*“Asimismo, cabe precisar que obra en actuaciones escrito de deslinde presentado por el Representante*

*Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el 03 Consejo Distrital en el Estado de Quintana Roo, respecto de la difusión de la propaganda electoral materia del presente asunto, a través de autobuses de transporte público concesionado en dicho estado; sin embargo es de señalar que el deslinde no cumple con los elementos básicos para su validez es decir que sea: **eficaz, idóneo, jurídico, oportuno y razonable** lo que lleva a concluir que la conducta ilícita consistente en la publicación de la inserción de mérito, así como su posterior difusión en autobuses, es constitutiva de una infracción administrativa que le es reprochable a la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.*

*En este sentido, conforme a los criterios que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha vertido sobre la figura doctrinal del “Deslinde”, se realizó un ejercicio ponderativo con la finalidad de determinar si dicho escrito satisfacía las condiciones que se han fijado para que un partido político pueda deslindarse. En este sentido, una medida o acción es válida para deslindarse de responsabilidad, cuando sea:*

*a) Eficaz, cuando su implementación esté dirigida a producir o conlleve al cese o genere la posibilidad de que la autoridad competente conozca del hecho y ejerza sus atribuciones para investigarlo y, en su caso, resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada;*

*b) Idónea, en la medida en que resulte adecuada y apropiada para ello;*

*c) Jurídica, en tanto se utilicen instrumentos o mecanismos previstos en la Ley, para que las autoridades electorales (administrativas, penales o jurisdiccionales) tengan conocimientos de los hechos y ejerzan, en el ámbito de su competencia, las acciones pertinentes. Por ejemplo, mediante la formulación de la petición de las medidas cautelares que procedan;*

*e) Oportuna, si la medida o actuación implementada es de inmediata realización al desarrollo de los eventos ilícitos o perjudiciales para evitar que continúe, y*

*e) Razonable, si la acción o medida implementada es la que de manera ordinaria podría exigirse al partido político de que se trate, siempre que esté a su alcance y disponibilidad el ejercicio de las actuaciones o mecanismos a implementar.*



Bajo esta tesitura, del análisis del escrito referido, se concluyó que no cumplía con la totalidad de las condiciones y requisitos que se han establecido para que un partido político pueda deslindarse, en razón de los siguientes argumentos:

a) **No es eficaz** pues del escrito aludido no se desprende que se hayan realizado acciones tendientes para solicitar el retiro de la propaganda de mérito, ni evitar que la misma siguiera difundiéndose, lo que **pudo haber implicado un beneficio** a la campaña desplegada por la C. Laura Lynn Fernández Piña, entonces candidata a Diputado Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el estado de Quintana Roo. Si bien del escrito de deslinde se advierte que el dicho del partido político respecto de no haber contratado tal propaganda electoral, lo cierto es que no realizó ninguna acción que impidiera o interrumpiera su difusión, generando así **un probable** beneficio a la entonces campaña desplegada;

b) **No es Idóneo**, pues si bien el Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante Representante dicho Consejo Propietario presentó un escrito de deslinde, lo cierto es que no se realizó alguna acción para evitar que continuara la difusión de la propaganda (como, por ejemplo, podía ocurrir con la presentación de un escrito de aclaración o rectificación ante el mismo medio de comunicación escrito). Es decir, la mera presentación de un escrito de deslinde no resulta idónea cuando ante el conocimiento de ciertos hechos, un partido político no realiza acciones para evitar una infracción a la normativa electoral; en el caso concreto, el presunto beneficio que obtuvo la entonces candidata aludida a través de la publicación y difusión de la inserción en portada de doce de abril de dos mil doce de referencia;

c) **Sí bien cumple con el requisito de juridicidad**, ya que el escrito de deslinde se presentó ante un órgano desconcentrado del Instituto Federal Electoral, esta autoridad no pudo advertir del mismo que el partido político ha llevado a cabo acciones tendientes a evitar una infracción en materia electoral.

d) **No es oportuno**, pues la publicación se realizó el **doce de abril** de dos mil doce, y el escrito de deslinde fue presentado ante el Consejo Distrital 03 en el Estado de Quintana Roo el **diecinueve de abril** del mismo año, es decir, siete días después de la difusión de la publicación de mérito, lo que denota una evidente falta de oportunidad. Dicho de otra

manera, se sostiene que el deslinde no es oportuno, toda vez que el criterio jurisprudencial invocado establece que lo es si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos. En relación a la difusión si bien es cierto se presentó el mismo día en que se comenzó a difundir en los autobuses de transporte público lo cierto es que no es eficaz.

e) **No es razonable**, en ninguna parte del escrito de deslinde se observan elementos que permitan a esta autoridad electoral, cerciorarse que efectivamente se ejerció alguna acción para detener la difusión de la propaganda en autobuses ya referida. La no razonabilidad del deslinde está acompañada por el hecho de que no presentó una denuncia ante la autoridad para detener la conducta y por el contrario, diverso partido sí realizó dicha conducta a través de un procedimiento razonable.

Esta exigencia de un deslinde eficaz, idóneo, jurídico y oportuno -que no ocurrió- es razonable porque se trata de una inserción en un periódico de circulación diaria en el Estado de Quintana Roo y de un amplio tiraje en el estado, por lo cual le es reprochable la conducta a la otrora coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, y su entonces candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el Estado de Quintana Roo, toda vez que no se deslindaron de manera eficaz, idónea, jurídica, oportuna y razonable, ya que cabe mencionar que la publicación se realizó el **doce de abril** de dos mil doce, y el escrito de deslinde presentado ante el Consejo Distrital 03 en el Estado de Quintana Roo fue presentado el **diecinueve de abril** del mismo año, es decir, siete días después de la difusión de la publicación de mérito, por lo que resulta evidente que dicho deslinde no cumple por lo menos, con el requisito previsto en la tesis jurisprudencial 17/2010 emitida por la Sala Superior, consistente en la idoneidad, es decir que resulte adecuado y apropiado para deslindarse de responsabilidad, misma que a la letra señala lo siguiente:

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

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

*En relación a la difusión de la propaganda en autobuses de transporte público que inició el día diecinueve de abril de dos mil doce, si bien es cierto, que el escrito de deslinde de los partidos coligados, se presentó ese mismo día, también es cierto, que debieron realizar acciones tendientes para el retiro de la propaganda para evitar que se continuara exhibiendo, así como cerciorarse del retiro de la misma, con aras de cumplir con los principios de eficacia e idoneidad, lo que en la especie no aconteció”.*

Así las cosas la autoridad demerita en sus términos el deslinde realizado porque no se desprende de la misma que se hayan realizado acciones para detener algo que la misma autoridad no delimita, precisa o específica “Beneficio” producido a favor de la campaña de la candidata sino utiliza afirmaciones ambiguas tales como “probable, beneficio” o bien “puede haber” expresiones todas vinculadas con el posible beneficio que le generó al partido dicha propaganda sin que precise cuales fueros sus bases para poder determinar el beneficio que a decir de la autoridad se generó a favor de mi representado.

Otro análisis que lleva a cabo la autoridad es el número de días que transcurren entre que se presenta la conducta y la fecha en la cual se presentó el deslinde correspondiente, por lo que determina que la jurisprudencia necesariamente determina que las horas estimadas para deslindarse de una conducta parten necesariamente a partir de que surge la conducta lo cual genera una plena incertidumbre ya que la jurisprudencia refiere que es a partir de que se tiene conocimiento de los hechos, y no puede arribarse a que dichos momentos; es decir; la realización de la acción por parte de un tercero con el conocimiento del partido se genera de un mismo momento; por

## SUP-RAP-66/2013

lo que la autoridad debe estimar que fue presentado a la brevedad en cuanto se tuvo conocimiento del hecho; aunado a que se trata de propaganda que no guarda la característica de ser fija sino que es móvil y la posibilidad de poder coincidir con dicha propaganda de la revista se dificulta, por lo que la apreciación de la autoridad de no tomar en cuenta el deslinde realizado por el partido político se vuelve vulneradora de los principios rectores de un debido proceso donde existe un elemento que exime de responsabilidad a mi representado.

De todo lo antes precisado se tiene que:

1.- La autoridad estima que la propaganda impresa en la portada de la revista es parte de la libertad editorial de una empresa especializada en medios de comunicación impresa, sin embargo estima que su publicidad en vía pública es propaganda político electoral sin estimar que es parte de una estrategia de mercado en la cual se tiene la finalidad de obtener mayores ventas, y que también constituye parte de la libertad editorial de una empresa cuyo principal rubro es la venta de revistas a un público que necesariamente debe evaluar y acepta como interesante el contenido para la adquisición posterior de la misma.

2.- El órgano encargado del procedimiento divide o disgrega la libertad de imprenta y libertad de expresión de una empresa sin analizar la finalidad misma de dicha empresa y la dinámica de mercado que se guarda entre los materiales impresos y su impacto entre la sociedad para obtener el fin último, es decir; la compra de dicha impresión realizada.

3.- No evalúa en su conjunto el deslinde realizado y se limita a afirmar que no se cumplen los elementos de la misma y en consecuencia que en caso no concedido de que la propaganda en vía pública pueda ser estimada como político electoral, eximir de la responsabilidad de dicha propaganda al partido político que impugna el expediente ya referido.

4.- Que con todas las precisiones antes realizadas se tiene que la autoridad no cumplió con la exhaustividad de un debido procedimiento, aunado de que en la resolución emitida no se tiene congruencia entre afirmar que la revista es libertad de imprenta y parte de una libertad de expresión pero que la publicidad de esta en vía pública si guarda en sí misma una violación a las normas en materia electoral, siendo la propaganda accesorio de lo principal que en el caso que nos ocupa sería el contenido de la revista misma.

A mayor abundamiento es pertinente referir los alcances que se estiman como adecuados en un debido proceso por parte de la autoridad electoral; parámetros, alcances y acciones que no fueron llevadas ni por la autoridad instructora, ni por la autoridad resolutoria ya que como se ha venido precisando en si presente procedimiento no se da la exhaustividad, certeza, legalidad y en consecuencia seguridad jurídica que todo proceso debe de guardar para con el procesado.

Bajo ese tenor, se estima necesario analizar que se entiende por exhaustividad dentro de un proceso de investigación; exhaustividad de acuerdo a lo que refiere la Real Academia de la Lengua Española, debe ser entendida gramaticalmente como:

**“exhaustivo, va.** (Del lat. *exhaustas*, agotado).

**1. adj.** Que agota o apura por completo”.

De acuerdo a lo que ha referido esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación toda autoridad electoral, tanto administrativo como jurisdiccional, están obligadas a estudiar todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión, pues sólo es el proceder exhaustivo que asegura el estado de certeza jurídica a que las resoluciones emitidas deben generar, ya que si se llegara a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez a la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos, objeto de reparo e impide que se produzcan la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley.

Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa petendi, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Entendiendo la *causa petendi*, como la voz latina que significa en español **“causa de pedir”**, en el ámbito del derecho procesal o adjetivo, la locución latina “causa petendi” se utiliza para definir cuáles son las pretensiones que el actor o quien inicia un juicio pretende saciar a través de la incoación del procedimiento jurisdiccional intentado.

Es por todo lo antes referido que podemos arribar válidamente a la conclusión de que a decir de este Tribunal de alzada; el principio de exhaustividad impone la obligación al juez de pronunciarse sobre los alcances más relevantes de los hechos,

de las pruebas y de las pretensiones de las demás partes procesales o de la resistencia hecha valer por las partes. Acorde con lo ya referido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido criterios en relación a como una autoridad administrativa solventa a cabalidad los extremos del principio de exhaustividad, refiriendo en las tesis jurisprudenciales 12/2001 y 43/2002.

**“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.** Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa petendi, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

**Tercera Época:**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-167/2000. Partido Revolucionario Institucional. 16 de agosto de 2000. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-309/2000. Partido de la Revolución Democrática. 9 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-431/2000. Partido de la Revolución Democrática. 15 de noviembre de 2000. Unanimidad de 6 votos.

**La Sala Superior en sesión celebrada el dieciséis de noviembre del año dos mil uno, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.**

**Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17”.**

**“PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.** Las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas

*resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral. De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, fracción III; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

**Tercera Época:**

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-010/97. Organización Política Partido de la Sociedad Nacionalista. 12 de marzo de 1997. Unanimidad de votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-050/2002. Partido de la Revolución Democrática. 13 de febrero de 2002. Unanimidad de votos”.*

Así las cosas es necesario precisar que la exhaustividad necesaria y obligatoria por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales es elemento indispensable de la congruencia dentro de la resolución emitida ya que de no existir exhaustividad la congruencia se tornaría inexistente, ya que la congruencia debe ser entendida como:

De acuerdo a la real academia de la lengua española, el término congruencia, en dos de sus acepciones debe ser entendido como:

“congruencia. (Del lat. *congruentia*).

1. f. Conveniencia, coherencia, relación lógica.

2. f. Der. Conformidad entre los pronunciamientos del fallo y las pretensiones de las partes formuladas en el juicio”.

En la teoría Guasp refiere que debe ser entendida como aquella exigencia que obliga a establecer una correlación total entre los dos grandes elementos definidores del esquema contencioso: la pretensión y la decisión.

Se ha destacado que la congruencia se concreta en definitiva en una comparación entre dos vértices: las pretensiones de las partes y la resolución del juzgador.

Abraham Ricer, menciona que la congruencia existe cuando exista una relación entre la decisión y los términos en que quedo oportunamente planteada la litis, considerando los siguientes parámetros:

- a) Resolución de todas las pretensiones oportunamente deducidas
- b) Resolución nada más que de las pretensiones ejercitadas, o sea prohibido resolver pretensiones no ejercitadas;
- c) Aplicación de estas reglas a las cuestiones introducidas al debate por el demandado, o sea resolución de todas las cuestiones planteadas por el mismo y nada más que ellas.

De igual forma en materia procesal se ha afirmado que el principio de congruencia responde a un presupuesto lógico de la sentencia, cuyo estudio compete al más amplio marco de análisis de la decisión judicial, su proceso de formación y su legitimidad.

En corolario de todo lo ya esgrimido es pertinente referir que existen numerosas tesis Jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al principio de exhaustividad y de la congruencia, mismas que a manera de ejemplo y de consideración para esta autoridad se presentan;

**Registro No. 164618**

**Localización:**

*Novena Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*XXXI Mayo de 2010*

*Página: 830*

*Tesis: 2a JJ. 58/2010*

*Jurisprudencia*

*Materia(s): Común*

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS.  
PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE  
CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS  
SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU  
TRANSCRIPCIÓN.**

*De los preceptos integrantes del capítulo X “De las sentencias”, del título primero “Reglas generales”, del libro primero “Del amparo en general”, de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el*



juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, **pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis.** Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

Contradicción de tesis 50/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Noveno Circuito, Primero en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 21 de abril de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Arnulfo Moreno Flores.

Tesis de jurisprudencia 58/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de mayo de dos mil diez.

**Registro No.** 164826

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXXI, Abril de 2010

Página: 2714

Tesis: III.1o.T.Aux.1 K

Tesis Aislada

Materia(s): Común

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CUANDO EL QUEJOSO ARGUMENTE INOBSERVANCIA A LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD DE LA SENTENCIA IMPUGNADA EN EL AMPARO DIRECTO, BASTA QUE EN AQUÉLLOS MENCIONE CUÁLES FUERON LAS CONSIDERACIONES OMITIDAS.**

Con base en el principio procesal relativo a que las partes exponen los hechos y el juzgador aplica el derecho, **cuando el quejoso argumente inobservancia a los principios de congruencia y exhaustividad de la sentencia impugnada en el amparo directo, hasta que en los conceptos de violación mencione cuáles fueron las consideraciones omitidas, es decir, es suficiente con que contengan la expresión clara de la causa de pedir, en aras de no obstaculizar el acceso efectivo a la jurisdicción previsto en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Por tanto, no deben exigirse mayores requisitos, como sería precisar qué parte específicamente de los agravios hechos valer dejó de atenderse; cómo es que en el proceso afecta dicha omisión e incluso, que deban expresarse silogismos lógico-jurídicos a fin de evidenciar la transgresión a la esfera de derechos del promovente, pues de hacerlo se constituiría una carga procesal excesiva en perjuicio de éste.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO AUXILIAR, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.

Amparo directo 77/2009. Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. 19 de noviembre de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo Castro León. Secretario: José Luis Alvarado García.

**Registro No.** 178783

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Abril de 2005

Página: 108

Tesis: 1a./J. 33/2005

Jurisprudencia

Materia(s): Común

**CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS.**

Los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias en amparo contra leyes y que se desprenden de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, están referidos a que éstas no sólo sean congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, **apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, lo que obliga al**

**juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados.**

Amparo en revisión 383/2000. Administradora de Centros Comerciales Santa Fe, S.A. de C. V. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Amparo en revisión 966/2003. Médica Integral G.N.P., S.A. de C.V. 25 de febrero de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Suva Meza. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Amparo en revisión 312/2004. Luis Ramiro Espino Rosales. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

Amparo en revisión 883/2004. Operadora Valmex de Sociedades de Inversión, S.A. de C. V. 3 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Francisco Javier Solís López.

Amparo en revisión 1182/2004. José Carlos Vázquez Rodríguez y otro. 6 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

Tesis de jurisprudencia 33/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de treinta de marzo de dos mil cinco.

**Registro No.** 195706

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VIII, Agosto de 1998

Página: 764

Tesis: I.1 o.A. J/9

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Común

**PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL.**

**En todo procedimiento judicial debe cuidarse que se cumpla con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, lo cual estriba en que al resolverse**

**dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valen ni contener consideraciones contrarias entre, sí o con los puntos resolutivos.**

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Incidente de suspensión (revisión) 731/90. Hidroequipos y Motores, S.A. 25 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Aristeo Martínez Cruz. Amparo en revisión 1011/92. Leopoldo Vásquez de León. 5 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Aristeo Martínez Cruz. Amparo en revisión 1651/92. Óscar Armando Amarillo Romero. 17 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Luz Cueto Martínez. Amparo directo 6261/97. Productos Nacionales de Hule, S.A. de C.V. 23 de abril de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Ricardo Martínez Carbajal. Amparo directo 3701/97. Comisión Federal de Electricidad. 11 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Serafín Contreras Balderas.

**Registro No. 211287**

**Localización:**

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIV, Julio de 1994

Página: 515

Tesis Aislada

Materia(s): Civil

**CONGRUENCIA, CONCEPTO DE.**

**Las sentencias no sólo han de ser congruentes con la acción o acciones deducidas, con las excepciones opuestas y con las demás pretensiones de las partes que se hubieran hecho valer oportunamente, sino que deben ser congruentes con ellas mismas, es decir, por congruencia debe entenderse también la conformidad entre los resultados y las consideraciones del fallo.**

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Queja 4/88. Irma de Ceballos Romay. 8 de marzo de 1988. Mayoría de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

**Registro No. 212832**

**Localización:**

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XIII, Abril de 1994

Página: 346

Tesis: 11.1 o.141 C

Tesis Aislada

Materia(s): Civil

**CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS. PRINCIPIOS DE.**

Los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias, consagrados en el artículo 209 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, **obligan al juzgador a decidir las controversias planteadas y contestaciones formuladas, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubiesen sido materia del debate:** en esas condiciones, si la responsable dicta una resolución tomando en cuenta sólo de manera parcial la demanda y contestación formuladas, tal sentencia no es precisa ni congruente y por tanto, viola las garantías individuales del peticionario.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 872/93. Rosa Rubí Hernández. 4 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Díaz Infante Aranda. Secretario: Rigoberto F. González Torres.

Así las cosas tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como este Tribunal Electoral de alzada, que son órganos jurisdiccionales de última instancia, han establecido en los diversos ámbitos de sus competencias la importancia de que tanto los órganos jurisdiccionales como las autoridades administrativas tomen en cuenta todos y cada uno de los elementos expresados dentro de una investigación y se realice un análisis de manera conjunta con todos los elementos de los cuales se dispone para emitir una resolución que tenga exhaustividad y congruencia entre las determinaciones tomadas por la autoridad y los diferentes sujetos que intervienen así como las finalidades de cada uno de ellos y la dinámica de acción y de ejecución que tienen, ya que en caso contrario se violentan la certeza y seguridad jurídica.

Dicha seguridad jurídica se entiende y se basa en la «certeza del derecho», tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y representa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los

demás y de los demás para con uno, de igual forma debe estar vinculado con la emisión de sentencias que delimiten el derecho que lo impongan e impartan de forma igualitaria, imparcial, completa, definida, certera las normas aplicables en cada una de las ramas y materias de sus respectivas competencias.

La palabra seguridad proviene de la palabra latina *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que significa estar *seguros de algo* y libres de cuidados. El Estado, como máximo exponente del poder público y primer regulador de las relaciones en sociedad, no sólo establece (o debe establecer) las disposiciones legales a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de crear un ámbito general de “seguridad jurídica” al ejercer el poder político, jurídico y legislativo. La seguridad jurídica es, en el fondo, la garantía dada al individuo por el Estado de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto último llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, la protección y reparación de los mismos. En resumen, la seguridad jurídica es la «*certeza del derecho*» que tiene el individuo de modo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados y los cuáles sean desarrollados y aplicados de la forma más adecuada posible, lo cual en la especie no se lleva a cabo por todas y cada una de las precisiones que se tienen vertidas en el presente recurso de apelación.

Así las cosas, se pone a consideración de esta Sala Superior el presente recurso de apelación para que una vez acreditando las violaciones ya referidas, se tomen las medidas necesarias para no causar una afectación en los derechos de mi representado.

[...]

**TERCERO. Análisis del fondo de la *litis*.** Esta Sala Superior procede al análisis de los conceptos de agravio hechos valer por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la resolución CG143/2013.

#### **1. Falta de exhaustividad.**

El partido político actor argumenta que la autoridad responsable no cumplió el principio de exhaustividad de un debido procedimiento, toda vez que en su concepto no se cumplieron con “*parámetros alcances y acciones que no fueron llevadas ni por la autoridad instructora ni por la autoridad resolutora*”

motivo por el cual considera que la resolución controvertida carece de los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica.

A juicio de esta Sala Superior es **inoperante** el concepto de agravio porque el recurrente no expone la razón por la que supuestamente se incurrió en falta de exhaustividad y tampoco precisa que diligencias no se llevaron a cabo por parte de la autoridad responsable, para que de esa manera esta Sala Superior estuviera en condiciones de pronunciarse al respecto.

Por tanto, al no precisar el partido político recurrente que diligencias en concreto no se llevaron a cabo o que “*parámetros alcances y acciones que no fueron llevadas ni por la autoridad instructora ni por la autoridad resolutoria*” deviene en inoperante el concepto de agravio de falta de la exhaustividad alegada, por ser vago, impreciso y genérico, no sustentado en hechos u omisiones específicas para demostrar la ilegalidad de la resolución impugnada.

**2. Indebido análisis de la portada del “*Diario Respuesta, El que la Busca, la Encuentra*”.**

El partido político apelante argumenta que es incorrecto el análisis llevado a cabo por el Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la portada del “*Diario Respuesta, El que la Busca, la Encuentra*”, publicada el doce de abril de dos mil doce, en razón de que consideró que **constituye propaganda electoral**, como se puede advertir de la resolución controvertida, la cual en su parte conducente es al tenor siguiente:

[...]

*Del contenido de la imagen anterior, se puede colegir que **la misma constituye propaganda electoral** en razón de lo siguiente:*

*Al analizar el contenido de la inserción claramente se presenta a la entonces candidata, considerando el contexto temporal en que aparece la inserción (campañas electorales), la ciudadanía la identificó como candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el Estado de Quintana Roo en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.*

- La presentación y la promoción que se realiza de la ciudadana candidata registrada para el cargo de diputada federal (Laura Fernández Piña), a ocho columnas en forma casi exclusiva en la primera plana de una publicación periodística de edición diaria;*
- La referencia expresa a un programa y acción legislativa (la seguridad pública como máxima prioridad legislativa), en el mismo formato periodístico;*
- La asociación de dicha candidata con el color y el emblema de la Coalición Compromiso por México, y las siglas de uno de los partidos políticos integrantes (PRI), según aparece en la playera y consta en el texto de uno de los balazos que siguen al encabezado a ocho columnas:*
- La fotografía de una reunión pública de simpatizantes como trasfondo a la imagen de la candidata y el texto que corresponde a una de sus principales acciones legislativas en el formato periodístico precisado;*

*El contexto temporal en que se realiza la publicación de tales elementos propagandísticos que son idóneos para reputarse como actos de campaña electoral, puesto que ocurren de manera casi exclusiva en la primera plana*

[...]

El recurrente aduce que las consideraciones antes transcritas, son incorrectas porque el “*logotipo del partido*” no es un elemento evidente dentro del primer cuadro de la “*revista*”, no se expone plataforma electoral alguna, no se menciona el nombre completo de la entonces candidata a diputada federal; por tanto, considera que se está llevando a cabo una concatenación subjetiva de elementos para afirmar que se trata de propaganda político electoral.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio.



El Partido Revolucionario Institucional, parte de la premisa falsa de que la autoridad responsable consideró, en la resolución controvertida, que la portada del "*Diario Respuesta, El que la Busca, la Encuentra*", publicada el doce de abril de dos mil doce, **constituye propaganda electoral**.

Contrario a lo que afirma el apelante, el Consejo General del Instituto Federal Electoral no argumentó lo que transcribe en su escrito de demanda del recurso de apelación al rubro indicado, tal como se puede advertir de la foja dieciocho a veintidós de la resolución controvertida en las cuales consideró que se trataba de una nota periodística que estaba relacionada con el ejercicio de la "*libertad de expresión*" de un medio impreso en ejercicio periodístico y el derecho a la información.

Por lo anterior, arribó a la conclusión de que la mencionada portada "*no puede ser considerada como una infracción electoral*", porque "*así se favorece la protección más amplia a la libertad de expresión y el derecho a la información*"; en consecuencia determinó que la portada del aludido periódico **no constituye propaganda electoral**, de ahí que se considere infundado el concepto de agravio hecho valer por el recurrente.

### **3. Incongruencia de la resolución.**

El recurrente argumenta que la resolución controvertida es incongruente porque por una parte, determina que la portada del Diario es parte de la libertad editorial y de expresión de una empresa especializada en medios de comunicación impresa y por otra considera que su publicidad en la vía pública es propaganda político-electoral y, en consecuencia, se considere

### **SUP-RAP-66/2013**

como aportación de una empresa mercantil, sin tener en cuenta que es parte de una estrategia de mercado, la cual tiene la finalidad de obtener mayores ventas y que también constituye parte de la libertad editorial de una empresa cuyo rubro principal es la venta de revistas a un público que debe evaluar como interesante el contenido de la “*revista*” para su posterior adquisición.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio, conforme a lo siguiente.

El principio de congruencia de las sentencias, aplicable a las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas electorales, como en el caso, consiste en que, al resolver una controversia, la autoridad lo haga atendiendo precisamente a lo planteado por las partes, sin omitir algo, ni añadir circunstancias no hechas valer. Además, la resolución tampoco debe contener argumentaciones contrarias unas con otras o con los puntos resolutivos o los resolutivos entre sí.

Por cuanto hace a este principio, el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que toda resolución emitida por las autoridades, debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la **congruencia** de la resolución.

Con relación a la congruencia de las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas electorales, esta Sala Superior considera que se trata de un requisito, si bien de naturaleza legal, por regla, es siempre impuesto por la lógica,

sustentada en el principio dispositivo del proceso, que obliga a toda autoridad a resolver de acuerdo a lo argumentado por las partes y probado en el procedimiento que se trate, lo cual, por regla, le impide ocuparse de aspectos que no han sido planteados por las partes. En este orden de ideas, la resolución, no debe contener, con relación a lo pedido por las partes: **a)** Más de lo pedido; **b)** Menos de lo pedido, y **c)** Algo distinto a lo pedido.

Sobre la congruencia, el jurista argentino Osvaldo A. Gozaíni, en su obra "*Elementos del Derecho Procesal Civil*", primera edición, Editorial Ediar, Buenos Aires, Argentina, del año dos mil cinco, páginas trescientas ochenta y cinco a trescientas ochenta y siete, afirma que la congruencia es la adecuación precisa entre lo pedido por las partes y lo resuelto en la sentencia.

Se incurre en incongruencia cuando se juzga más allá de lo pedido (*ultra petita*), fuera o diverso a lo solicitado (*extra petita*) y cuando se omite resolver sobre un punto planteado oportunamente (*citra petita*). Para el mencionado autor, el principio de congruencia respeta el carácter dispositivo del proceso, en virtud del cual son las partes las que fijan el tema a resolver, limitando el pronunciamiento del juez a aquellas alegaciones introducidas en los escritos constitutivos de la *litis* (demanda, contestación, reconvencción y contestación de ésta).

Por otra parte, señala el autor consultado, en las sentencias de los tribunales de alzada también se debe respetar el principio de congruencia, resolviendo sólo lo que ha sido materia de la impugnación, en la medida en que los puntos

### **SUP-RAP-66/2013**

de controversia hayan sido propuestos, en su oportunidad, a la decisión del juez de primera instancia.

Por su parte, el procesalista colombiano Hernando Devis Echandía, en su obra "*Teoría General del Proceso*", tercera edición, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, reimpresión del año dos mil cuatro, página setenta y seis, afirma que la congruencia es un principio normativo que exige la identidad jurídica, entre lo resuelto por el juez en la sentencia y las pretensiones y excepciones planteadas por las partes.

Es oportuno señalar, que el requisito de congruencia, de la sentencia, ha sido estudiado desde dos perspectivas diferentes y complementarias, como requisito interno y externo de la resolución.

En la primera acepción, la congruencia es entendida como la armonía de las distintas partes constitutivas de la sentencia, lo cual implica que no haya argumentaciones y resoluciones contradictorios entre sí. En su aspecto externo, la congruencia es la correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal.

Este criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, como se advierte de la lectura de la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 28/2009, consultable a fojas doscientas catorce a doscientas quince, de la "*Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*" Tomo "*Jurisprudencia*", Volumen 1, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**—

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Al respecto, es oportuno señalar que, *mutatis mutandi*, el principio de congruencia en las sentencias también debe ser respetado por las autoridades administrativas electorales, particularmente en los procedimientos seguidos en forma de juicio, en tanto que sus resoluciones tienen similar naturaleza jurídica.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior debe determinar si en la resolución CG143/2013, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el veintiocho de mayo de dos mil trece, se vulnera el aludido principio de congruencia, porque por una parte, determina que la nota periodística impresa en la portada de un diario es parte de la libertad editorial y de expresión de una empresa mercantil y por otra considera que la publicidad en la vía pública es propaganda político-electoral y en consecuencia se considera como aportación de una empresa mercantil.

## SUP-RAP-66/2013

Ahora bien, en la resolución controvertida, la autoridad responsable determinó que en el fondo de la *litis* se constreñía a determinar si la publicación y difusión de una nota periodística en autobuses de transporte público es propaganda electoral que beneficio a una candidata postulada por la Coalición “*Compromiso por México*” y si la misma constituye una aportación en especie por parte de una empresa mercantil.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, llevó a cabo un análisis del contenido de la portada del “*Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra*”, de fecha doce de abril de dos mil doce, respecto de la cual consideró que se trataba de una nota periodística que estaba relacionada con el ejercicio de la “*libertad de expresión*”, el derecho a la información y ejercicio periodístico y arribo a la conclusión de que la mencionada portada “*no puede ser considerada como una infracción electoral*”, porque “*así se favorece la protección más amplia a la libertad de expresión y el derecho a la información*”; en consecuencia, determinó que la portada del aludido diario *per se* “*no constituye propaganda electoral*”.

Ahora bien, en cuanto la difusión que se dio a la portada del “*Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra*”, la autoridad responsable concluyó que la difusión de la mencionada portada en autobuses de transporte público concesionado constituye propaganda electoral, en razón de que fue difundida ante la ciudadanía, en la etapa de campaña electoral de diputados federales, de manera reiterada, con lo cual se presentó, ante el electorado, a Laura Lynn Fernández Piña, como candidata a diputada federal, postulada por la otrora Coalición “*Compromiso*

*por México*” y se expuso de manera continua sus propuestas legislativas, lo cual constituyó una “*auténtica campaña electoral*”, con lo que se vulneró el principio de equidad en la elección.

Lo anterior, en concepto de la autoridad responsable, constituyó una aportación en especie de una empresa mercantil a favor de la citada Coalición, teniendo en consideración que la “*Organización Editorial Millastro*”, de nombre comercial “*Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra*”, reconoció ser el responsable de la contratación y difusión de la portada del citado periódico en autobuses de transporte público concesionado.

A juicio de esta Sala Superior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al emitir la resolución controvertida, no infringió el principio de congruencia en agravio del partido político apelante, por las siguientes consideraciones.

Como se precisó en párrafos precedentes, el principio de congruencia aplicable a las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas electorales, como en el caso, consiste en que, al resolver una controversia, la autoridad lo haga atendiendo precisamente a lo planteado por las partes, sin omitir algo, ni añadir circunstancias no hechas valer. Además, la resolución tampoco debe contener argumentaciones contrarias unas con otras o con los puntos resolutivos o los resolutivos entre sí.

En el particular, la autoridad responsable consideró que la portada del “*Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra*”, se trataba de una nota periodística que estaba relacionada con el

## **SUP-RAP-66/2013**

ejercicio periodístico y el derecho a la información y arribó a la conclusión de que la mencionada portada no puede ser considerada como una infracción electoral, ni como propaganda electoral, sino que la difusión de la mencionada portada en autobuses de transporte público concesionado constituye propaganda electoral.

Lo anterior, no es incongruente teniendo en consideración que la irregularidad se actualiza cuando, con independencia del producto que se pretende promocionar (revistas o periódicos), se difunden durante las campañas electorales, aspectos relacionados con los partidos políticos o sus candidatos que puedan posicionar, a algún instituto político o candidato, circunstancias que cuando se actualizan, generan una violación en materia de propaganda-político electoral, lo cual puede constituir una aportación en especie de una empresa mercantil a favor de los institutos políticos.

El partido político recurrente parte de la premisa errónea de que la responsabilidad que el Consejo General responsable le atribuyó, fue con base en la línea editorial del "*Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra*", lo cual es incorrecto, dado que de la revisión, de las consideraciones y fundamentos que están contenidos en la resolución ahora controvertida, se advierte que la infracción fue por la forma en que se dio publicidad al aludido diario, en cuya portada estaba inserta la imagen de la candidata a diputada federal, postulada por la otrora coalición "*Compromiso por México*", con el logotipo de la citada coalición, y en la parte inferior "*en primera plana y a ocho columnas, aparece el texto "LA SEGURIDAD PÚBLICA EN CANCÚN*



*SERÁ LA MÁXIMA PRIORIDAD EN MI GESTIÓN COMO DIPUTADA FEDERAL”; en seguida y en color negro el texto, “AFIRMA LA CANDIDATA DEL PRI A LA DIPUTACION POR EL DISTRITO 03, LAURA FERNÁNDEZ PIÑA”.*

La aludida nota periodística se fijó en veinte autobuses de transporte público concesionado, durante la campaña electoral de diputados federales, motivo por el cual la autoridad responsable consideró que se presentó, ante el electorado, a Laura Lynn Fernández Piña como candidata al citado cargo de elección popular y se expuso de manera continua sus propuestas legislativas, lo que constituyó una “*auténtica campaña electoral*”, y se vulneró el principio de equidad en la elección.

La difusión de propaganda comercial en medios escritos no constituye por sí misma una vulneración a la normativa en materia de propaganda político-electoral.

No existe duda, que uno de los objetivos de la “*Organización Editorial Millastró*”, de nombre comercial “*Diario Respuesta, el que la Busca... la Encuentra*”, consiste en obtener mayores ventas, para lo cual utiliza noticias en su portada que puedan resultar de interés para los lectores, actividad que esta tutelada por las libertades de trabajo, información e imprenta previstos en los artículos 5, 6 y 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, ello no es obstáculo para que la mencionada Organización Editorial, también observe lo previsto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece

## **SUP-RAP-66/2013**

que las empresas de carácter mercantil no podrán hacer aportaciones en especie a los partidos políticos y los candidatos a cargos de elección popular.

Conforme a la normativa electoral federal antes indicada, la mencionada empresa editorial, tiene la obligación de no incurrir en la infracción señalada, consistente en hacer aportaciones en especie, con independencia de que sea derivado de la difusión, comercialización y venta de su producto durante etapa de las campañas electorales, dado que acorde al contenido mismo de la portada al ser publicitada se puede influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

El ejercicio de los derechos a la libertad de trabajo, información e imprenta previstos en los artículos 5, 6 y 7, de la Constitución federal, no puede servir de base para hacer aportaciones en especie derivado de la difusión comercialización de una portada de un periódico con propaganda político-electoral en la etapa de la campaña electoral federal, porque con ello se violaría lo previsto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo anterior, se considera que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al emitir la resolución controvertida, no infringió el principio de congruencia, de ahí que se considere infundado el concepto de agravio.

### **4. Indebida valoración del deslinde presentado por el Partido Revolucionario Institucional.**

El recurrente argumenta que el Consejo General del Instituto Federal Electoral desestimó su escrito de deslinde en razón de que no llevó a cabo acciones para que cesara la conducta infractora, sin embargo no precisó cuáles fueron las bases para poder determinar el beneficio que se generó al Partido Revolucionario Institucional, la propaganda objeto de denuncia, sino que utiliza afirmaciones ambiguas tales como *“probable beneficio”* o bien *“puede haber”* expresiones vinculadas con el posible beneficio que le generó al partido político la propaganda difundida.

Además, el recurrente argumenta que la autoridad responsable hizo un análisis respecto del número de días que *“trascurren entre que se presenta la conducta y la fecha en la cual se presentó el deslinde correspondiente”* respecto del cual concluyó que la jurisprudencia establece las horas para deslindarse de una conducta, las cuales *“trascurren a partir de que surge la conducta”*, lo que en su concepto genera una plena incertidumbre, toda vez que el criterio jurisprudencial *“refiere que es a partir de que se tiene conocimiento de los hechos”*, motivo por cual, considera que la autoridad responsable debe resolver que el deslinde fue presentado a la brevedad en cuanto se tuvo conocimiento del hecho.

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** los conceptos de agravio por las siguientes consideraciones.

En la resolución controvertida el Consejo General del Instituto Federal Electoral tomó en consideración el escrito de deslinde presentado el diecinueve de abril de dos mil doce, por el representante propietario del Partido Revolucionario

### **SUP-RAP-66/2013**

Institucional, ante el Consejo Distrital de la citada autoridad administrativa electoral federal, correspondiente al distrito electoral federal tres (3) del Estado de Quintana Roo; sin embargo, arribó a la conclusión que el deslinde no cumplió con los elementos básicos para su validez, a saber: eficacia, idoneidad, juridicidad, oportunidad y razonabilidad para desconocer los actos irregulares que se le reprochan; por lo que consideró que la conducta ilícita era imputable al citado instituto político.

Para arribar a la anterior determinación, la autoridad responsable consideró, dos cuestiones: **1.** Que no fue eficaz el deslinde porque no solicitó el retiro de la propaganda en autobuses de transporte público y no llevó a cabo alguna acción a fin de evitar la difusión de la misma, y **2.** Si bien el escrito de deslinde se presentó de manera inmediata, el mismo no surtió efecto alguno, toda vez que la difusión de la portada del "*Diario Respuesta, El que la Busca, la Encuentra*", fijada en autobuses de transporte público, continuó durante seis semanas posteriores al deslinde.

La responsable enfatizó que de las constancias que integran el expediente no obra elemento alguno, en el sentido de que los partidos políticos integrantes de la Coalición "*Compromiso por México*" hubieren hecho alguna acción tendiente a evitar que la portada del mencionado Diario se continuara exhibiendo.

En consecuencia, la autoridad responsable arribó a la conclusión de que al no haber un acto de deslinde eficaz y oportuno por parte de los partidos políticos integrantes de la

citada coalición, toleraron una aportación en especie de una empresa mercantil, lo cual viola lo previsto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que la difusión en autobuses de transporte concesionado constituían propaganda electoral a favor de la Coalición *“Compromiso por México”*, simulada de publicidad para el citado periódico, *“puesto que pretende supuestamente presentar un producto comercial, constituyendo a todas luces una trasgresión a las reglas de la contienda electoral”*.

En su ocurso de demanda, el recurrente argumenta que la autoridad responsable desestimó su escrito de deslinde que presentó, en razón de que no llevó a cabo acciones para detener la conducta infractora; sin embargo, no precisó cuáles fueron las bases para poder determinar el beneficio que se generó al Partido Revolucionario Institucional, la propaganda objeto de denuncia, sino que utiliza afirmaciones ambiguas tales como *“probable beneficio”* o bien *“puede haber”* expresiones vinculadas con el posible beneficio que generó al partido político la propaganda difundida.

Ahora bien, como se precisó previamente el concepto de agravio es **infundado**, porque con independencia de que la autoridad responsable haya o no determinado el beneficio que le generó al Partido Revolucionario Institucional, la difusión de la portada del *Diario Respuesta, El que la Busca, la Encuentra*, lo cierto es que conforme al criterio de jurisprudencia emitido por esta Sala Superior, la autoridad responsable no estaba obligada, al momento de valorar el escrito de deslinde, determinar el beneficio que le haya generado al partido político la difusión de la portada del citado Diario, sino que se debe

## SUP-RAP-66/2013

analizar el escrito de deslinde conforme a cinco condicionantes para que opere la exclusión de responsabilidad.

En efecto, la autoridad responsable al valorar el escrito de deslinde presentado por el ahora apelante, lo hizo conforme al criterio jurisprudencial emitido por esta Sala Superior, en el que se precisa que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, se pueden deslindar de responsabilidad respecto de actos de terceros que se consideren violatorias de la ley, cuando las medidas o acciones que emitan cumplan las condiciones siguientes:

**a) Eficacia.** Cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada;

**b) Idoneidad.** Que resulte adecuada y apropiada para ese fin;

**c) Juridicidad.** En tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia;

**d) Oportunidad.** Si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos; y

**e) Razonabilidad.** Si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

Este criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, como se advierte de la lectura de la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 17/2010, consultable a fojas seiscientos seis a seiscientos siete, de la *“Compilación 1997-*

2012, *Jurisprudencia y tesis en materia electoral* Tomo "Jurisprudencia", Volumen 1, cuyo rubro es al tenor siguiente: **"RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE."**

Ahora bien, del anterior criterio jurisprudencial no se advierte que sea necesario que la autoridad responsable, al momento de valorar el escrito de deslinde, determine el beneficio que le haya generado al partido político la difusión de la propaganda difundida, sino que se debe estudiar cinco condicionantes para determinar si opera la exclusión de responsabilidad, lo cual fue analizado por la responsable, de ahí que no le asista la razón al partido político apelante.

Cabe precisar que la autoridad responsable, en consideraciones posteriores de la resolución controvertida, sí se pronunció respecto del beneficio que le generó al Partido Revolucionario Institucional, la difusión de la portada del *Diario Respuesta, El que la Busca, la Encuentra*, toda vez que consideró que la Coalición "*Compromiso por México*" se vio beneficiada tras el egreso de un tercero con ese propósito, como lo es la difusión de la portada de un periódico en vehículos de transporte público, hecha por una empresa mercantil, "*propaganda que si bien no entra al patrimonio del ente beneficiado si pueden ser valuados en un monto específico*".

Además consideró al momento de calificar la falta que los partidos políticos integrantes de la citada coalición habían tolerado la obtención de un beneficio por medio de una aportación en especie de la difusión de la portada de fecha doce de abril de dos mil doce, del "*Diario Respuesta, El que la*

## SUP-RAP-66/2013

*Busca, la Encuentra*”, fijada en veinte autobuses de transporte público, la cual contenía propaganda electoral, y beneficio a la campaña de la otrora candidata a Diputada federal postulada por la citada Coalición.

Asimismo, al individualizar la sanción precisó lo siguiente:

[...]

En este contexto, **existió un beneficio económico por parte de los Partidos Políticos** incoados al tolerar una aportación en especie (consistente en la difusión de una portada en veinte autobuses de transporte, que constituyó propaganda electoral a favor de la campaña de su entonces candidata a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral Federal en el estado de Quintana Roo, la C. Laura Lynn Fernández Pina), por parte de una empresa mexicana de carácter mercantil denominada Organización Editorial Millastro, S. A. de C.V., toda vez que dicha empresa fue quien ordenó y pagó la difusión de la misma.

Por lo tanto, se tiene certeza el origen del recurso, erogado por la empresa antes señalada y con ello, **se tiene certeza que la propaganda aludida, benefició a la campaña de la entonces candidata multicitada, postulada por la otrora coalición Compromiso por México**, integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, por un **monto involucrado** que da un total de **\$33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**.

[...]

Por tanto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sí precisó el beneficio obtenido por el Partido Revolucionario Institucional, integrante de la Coalición “Compromiso por México” y las consideraciones antes indicadas, no son controvertidas por el partido político apelante.

Por otra parte, el recurrente argumenta que la autoridad responsable llevó a cabo un análisis en cuanto al número de días que *“trascurren entre que se presenta la conducta y la fecha en la cual se presentó el deslinde correspondiente”* respecto del cual concluyó que la jurisprudencia establece las horas para



deslindarse de una conducta, las cuales *“trascurren a partir de que surge la conducta”*, lo que en su concepto genera plena incertidumbre, toda vez que el criterio jurisprudencial *“refiere que es a partir de que se tiene conocimiento de los hechos”*, motivo por el cual considera que la autoridad responsable debe resolver que el deslinde fue presentado a la brevedad en cuanto se tuvo conocimiento del hecho.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio porque parte de la premisa falsa de que la autoridad responsable llevó a cabo un análisis respecto del número de días que *“trascurren entre que se presenta la conducta y la fecha en la cual se presentó el deslinde correspondiente”*.

En efecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió en cuanto a la oportunidad del deslinde, que si bien se presentó el mismo día en que inicio la difusión de la propaganda objeto de denuncia, no fue eficaz y oportuno, toda vez que el mismo no surtió efecto alguno, teniendo en consideración que la difusión continuó durante las seis semanas posteriores, aunado a que los partidos políticos coaligados debían llevar a cabo acciones tendentes al retiro de la portada del *“Diario Respuesta, El que la Busca, la Encuentra”*, para evitar que se continuara exhibiendo, además de que se debieron cerciorar del retiro de la misma, lo cual en la especie no aconteció.

Por tanto, contrario a lo que sostiene el partido político actor, la autoridad responsable no llevó a cabo el análisis respecto del número de días que *“trascurren entre que se presenta la conducta y la fecha en la cual se presentó el deslinde correspondiente”*.

## **SUP-RAP-66/2013**

Ahora bien, las anteriores consideraciones que emitió la autoridad responsable en la resolución impugnada, relativas a la oportunidad de la presentación del escrito de deslinde, no son controvertidas por el partido político recurrente; por tanto, con independencia de lo correcto o incorrecto, deben seguir rigiendo al no ser controvertidas de manera eficaz por el ahora recurrente.

En consecuencia, dada la **inoperancia** y lo **infundado** de los conceptos de agravio expresados por el partido político recurrente, lo procedente conforme a Derecho es confirmar la resolución controvertida.

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

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución identificada con la clave **CG143/2013**, de veintiocho de mayo de dos mil trece, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales identificado con la clave P-UFRPP 66/12.

**NOTIFÍQUESE personalmente al recurrente** en el domicilio precisado en autos; **por correo electrónico**, al Consejo General del Instituto Federal Electoral y, **por estrados** a los demás interesados; lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 26, párrafos 3, 27, 28, 29, párrafo 5, y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como lo dispuesto por los numerales 102, 103 y 106 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausente el Magistrado Pedro Esteban Penagos López. El Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**SUP-RAP-66/2013**

100