

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE:

SUP-RAP-40/2010

RECURRENTE:

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA
DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE:

CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA:**

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

México, Distrito Federal, a seis de mayo de dos mil diez.

V I S T O S para resolver los autos del expediente SUP-RAP-40/2010, formado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México, contra la resolución CG91/2010, de veinticuatro de marzo de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos identificado con la clave Q-UFRPP 51/09.

R E S U L T A N D O:

1. Del análisis del escrito en que se interpone recurso de apelación y demás constancias de autos se desprenden los siguientes antecedentes:

a) Presentación de denuncia contra el Partido Verde Ecologista de México. El veinticinco de junio de dos mil nueve, el representante del Partido Acción Nacional, presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, denuncia de hechos que estimó constitutivos de infracciones a la normativa electoral, presuntamente atribuibles al Partido Verde Ecologista de México, así como a su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

b) Procedimiento administrativo sancionador. La denuncia en cita, motivó el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra el Partido Verde Ecologista de México, identificado con la clave número SCG/PE/PAN/CG/213/2009, que concluyó con la resolución CG-352/2009, dictada el quince de julio de dos mil nueve.

En dicha determinación, el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió lo siguiente:

PRIMERO. Se declara **fundada**, la queja presentada por el Partido Acción Nacional en contra del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión en términos de lo dispuesto en los considerandos **sexto y séptimo** de la presente determinación.

SEGUNDO. Dese vista a la **Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión** en

términos de lo previsto en el considerando **noveno** en relación con lo dispuesto en los identificados como **sexto y séptimo** de la presente determinación.

TERCERO. Se impone al Partido Verde Ecologista de México una sanción consistente en una **reducción de ministraciones** equivalente al **1.093%** del total de financiamiento de actividades ordinarias, misma que equivale a la cantidad de **\$2'500,000.00** (dos millones quinientos mil pesos 00/100 M. N.), la cual será deducida de la siguiente ministración mensual, en términos del considerando **décimo** del presente fallo.

CUARTO. En términos del artículo 355, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, el monto de la sanción antes referida será deducido de la siguiente ministración del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba el Partido Verde Ecologista de México durante el presente año, una vez que esta Resolución haya quedado firme.

QUINTO. Dese vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos en términos de lo previsto en el considerando décimo primero de la presente determinación¹.

SEXTO. Notifíquese la presente Resolución al Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, así como a los Representantes Propietarios de los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México ante este Instituto Federal Electoral, en términos de ley.

En lo que impacta a la materia del presente recurso de apelación, como se observa, en el resolutivo quinto transcrito, se ordenó dar vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en términos de lo previsto en el considerando undécimo.

¹ El subrayado y resaltado del texto se realiza por esta Sala Superior.

El considerando aludido es del tenor literal siguiente:

DÉCIMO PRIMERO. Que toda vez que en el caso se actualizó una violación al principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, por parte del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para favorecer a dicho instituto político, se considera que lo procedente es dar vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, para que determine lo que en derecho proceda, en virtud de lo establecido por el artículo 372, párrafo 1, inciso b) y párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señala:

“ARTÍCULO 372

1. Son órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos, y en su caso, de las agrupaciones políticas nacionales:

- a) EL Consejo General;*
- b) La Unidad de Fiscalización;*
- c) La Secretaría del Consejo General, y*

*2. El órgano competente para tramitar, substanciar y formar el proyecto de resolución relativo a las quejas a que se refiere el párrafo anterior será la **Unidad de Fiscalización**, la que podrá solicitar la colaboración de la Secretaría o, por su conducto, la de los órganos desconcentrados del Instituto.”*

Como se desprende del dispositivo en cita, corresponde a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos la sustanciación de las quejas que guarden relación con el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas. En tal virtud, se estima procedente dar vista al órgano fiscalizador en cita, para que en el ámbito de su competencia, determine lo que en derecho corresponda.

c) Apelación de la resolución CG-352/2009, de quince de julio de dos mil nueve. Inconforme con la sanción impuesta, el Partido Verde interpuso recurso de apelación, radicándose ante esta Sala Superior el expediente identificado con la clave SUP-RAP-225/2009.

Por ejecutoria de dos de septiembre de dos mil nueve este Tribunal REVOCÓ la resolución impugnada.

d) Efectos de la ejecutoria de apelación dictada en el expediente SUP-RAP-225/2009. En la destacada decisión, se ordenó que la autoridad responsable emitiera nueva resolución, pronunciándose por segunda ocasión sobre la individualización de la sanción.

Así, se impone puntualizar, que los efectos de la ejecutoria emitida en el SUP-RAP-225/2009, de los índices de esta Sala Superior, no impactan en modo alguno lo decidido sobre la vista dada a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, toda vez que el resolutivo y considerando atinente, no fue materia de litis y por ende de pronunciamiento en el recurso de apelación en comento.

e) Actuación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. El veintiocho de julio de dos mil nueve, acorde a lo dispuesto en el resolutivo QUINTO de la resolución identificada con la clave CG-352/2009, se radicó ante la Dirección General de la Unidad de Fiscalización de mérito, el expediente identificado con la clave número Q-UFRPP 51/09

admitiéndose a trámite el procedimiento de queja ordenado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

f) Resolución de la queja administrativa identificada con el número Q-UFRPP 51/09.

Substanciado el procedimiento, por resolución de veinticuatro de marzo de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral lo declaró fundado y, en consecuencia, sancionó al Partido Verde Ecologista de México, con la reducción del 0.23% de sus ministraciones que por financiamiento total para actividades ordinarias recibirá en el presente año, cifra que asciende a la cantidad de seiscientos veintiséis mil trescientos cincuenta y tres pesos con dos centavos, moneda nacional (623,353 02/100 M.N.)

II. Recurso de apelación.

a) Promoción del recurso. Con fecha cinco de abril de dos mil diez, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el recurso de apelación interpuesto por la representante propietaria del Partido Verde Ecologista de México Sara Isabel Castellanos Cortés.

b) Trámite. La autoridad responsable remitió a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la impugnación con las constancias atinentes y el informe circunstanciado, formándose el expediente SUP-RAP-40/2010.

c) Tercero Interesado. Durante la tramitación del presente recurso, no compareció tercero interesado alguno.

d) Turno. Por acuerdo de doce de abril de dos mil diez del Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se turnaron los autos al Magistrado Constancio Carrasco Daza, para efectos de su sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

e) Admisión. Por proveído de veinte de abril del año en curso, el Magistrado Instructor y ponente admitió a trámite el recurso y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción, ordenando elaborar el respectivo proyecto de sentencia; y,

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso a); V; 189, fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4º; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44 párrafo 1, inciso a) de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la cual se impone sanción a un partido político nacional.

SEGUNDO. Resolución apelada. La determinación controvertida en el presente recurso de apelación, es del tenor literal siguiente:

CG91/2010

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, IDENTIFICADO COMO Q-UFRPP 51/09.

Distrito Federal, 24 de marzo de dos mil diez.

VISTO para resolver el expediente **Q-UFRPP 51/09**, integrado por hechos que constituyen posibles infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia del origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos, se resuelve conforme a los siguientes:

ANTECEDENTES

I. Copia certificada del expediente SCG/PE/PAN/CG/213/2009 y de la resolución del Consejo General CG352/2009. El veintiocho de julio de dos mil nueve, mediante oficio DJ-2319/2009, la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral remitió a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, copia certificada del expediente SCG/PE/PAN/CG/213/2009, el cual fue resuelto mediante la resolución CG352/2009 dictada en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con fecha quince de julio de dos mil nueve, respecto de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional, contra el Partido Verde Ecologista de México y el grupo parlamentario de dicho instituto político en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la cual en su resolutivo Quinto, en relación con el considerando Décimo Primero, estimó

procedente dar vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Dicho resolutivo señala lo siguiente:

“RESOLUCIÓN

QUINTO. *Dese vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos en términos de lo previsto en el considerando **décimo primero** de la presente determinación.”*

Asimismo, el considerando Décimo Primero señala:

“DÉCIMO PRIMERO. *Que toda vez que en el caso se actualizó una violación al principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, por parte del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para favorecer a dicho instituto político, se considera que lo procedente es dar vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, para que determine lo que en derecho proceda, en virtud de lo establecido por el artículo 372, párrafo 1, inciso b) y párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señala:*

ARTÍCULO 372

(...)

Como se desprende del dispositivo en cita, corresponde a Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos la sustanciación de las quejas que guarden relación con el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas. En tal virtud, se estima procedente dar vista al órgano fiscalizador en cita, para que en el ámbito de su competencia, determine lo que en derecho corresponda.”

II. Hechos denunciados y elementos probatorios. De conformidad con el artículo 29, inciso b), fracciones II y III del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, se transcriben los hechos denunciados y se listan los elementos probatorios ofrecidos y aportados por la quejosa:

“HECHOS

Durante los días veinticuatro y veinticinco de junio de dos mil nueve, se ha identificado en los periódicos Reforma y Excélsior, una serie de inserciones pagadas, por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

En cuanto a su contenido señalan:

Miércoles 24 de junio de 2009 – Reforma – Nacional – 7

El Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México te propone:

Porque nos interesa tu vida,

PENA DE MUERTE

A asesinos y secuestradores

Verde

Por un México Verde

Miércoles 24 de junio de 2009 – Excélsior – Nacional – 23

El Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México te propone:

CLASES DE COMPUTACIÓN E INGLÉS

Verde

Por un México Verde

Jueves 25 de junio de 2009 – Reforma – Nacional – 5

El Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México te propone:

EDUCACIÓN

Nuestra iniciativa consiste en que recibas un bono educativo para que lo hagas efectivo en las escuelas registradas. Si el gobierno no te puede dar una buena preparación en inglés y computación.

¡Que te los pague!

SALUD

Nuestra iniciativa consiste en que recibas un vale de salud para que lo hagas efectivo en farmacias y laboratorios registrados. Si el gobierno no te puede dar las medicinas y los servicios de salud que necesitas.

¡Que te la pague!

Verde

Por un México verde.

Jueves 25 de junio de 2009 – Reforma – Nacional – 13

El Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México te propone:

EDUCACIÓN

Nuestra iniciativa consiste en que recibas un bono educativo para que lo hagas efectivo en las escuelas registradas. Si el gobierno no te puede dar una buena preparación en inglés y computación.

¡Que te los pague!

SALUD

Nuestra iniciativa consiste en que recibas un vale de salud para que lo hagas efectivo en farmacias y laboratorios registrados. Si el gobierno no te puede dar las medicinas y los servicios de salud que necesitas.

¡Que te la pague!

Verde

Por un México Verde.

Estas inserciones, comúnmente conocidas como desplegados, tienen por objeto realizar una difusión de las principales propuestas de la plataforma electoral de dicho instituto político junto con contravenir

la prohibición de difundir propaganda electoral por parte de los entes gubernamentales durante el periodo electoral y aplicar con parcialidad los recursos públicos a favor de un partido político.

Dicho lo anterior, se actualiza la contravención de los artículos 41, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 2, párrafo 2; 38, párrafo 1, inciso a); 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, inciso a); 367, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DERECHO

De los hechos narrados, se desprenden las siguientes circunstancias de tiempo, modo y lugar:

Como se relató en el capítulo de hechos, los días veinticuatro y veinticinco de junio de dos mil nueve en los periódicos Reforma y Excélsior, aparecieron cuatro inserciones pagadas que tuvieron por objeto realizar una difusión de las principales propuestas de la plataforma electoral de dicho instituto político junto con contravenir la prohibición de difundir propaganda electoral por parte de los entes gubernamentales durante el periodo electoral y aplicar con parcialidad recursos públicos a favor de un partido político.

Al respecto, es importante señalar que la legislación electoral, en específico, el artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.'

En apoyo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado por la sanción de este tipo de conductas. En particular en la sentencia recaída al recurso de apelación, identificado con número de expediente SUP-RAP-145/2008(sic) señaló:

(...)

Por consiguiente, se arriba a la convicción de que si las actividades de los grupos parlamentarios se ajustan a las facultades que les corresponde desarrollar en el seno de la Cámara de Senadores(sic), luego entonces se colige que se debe ordenar suspender la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las precampañas y campañas.

(...)

Prohibición de propaganda gubernamental en periodo electoral.

Al adicionar el dispositivo constitucional por el cual se ordena retirar la propaganda gubernamental para el periodo de campaña

electoral, el legislador constituyente pretendió establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.

Es válido incluir dentro de dicho periodo, a las etapas de precampañas y el periodo de reflexión del voto, pues sólo así se logra evitar que se utilice un medio para promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

En esta disposición constitucional se incorpora la tutela de un bien jurídico esencial de nuestro sistema democrático: la necesidad de que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen una conducta de imparcialidad en las competencias electorales.

Sin embargo, el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en desatención a esta prohibición ordenó la publicación de cuatro desplegados en los periódicos Reforma y Excelsior, cuya fecha de publicación se verificaron los días veinticuatro y veinticinco de junio de dos mil nueve, en contravención de la disposición citada.

Adicionalmente, esta propaganda fue contratada con recursos públicos por un grupo de legisladores pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional(sic), quienes de forma indebida posicionan a dicho instituto político en las preferencias electorales en desmedro de otros partidos políticos mediante la aplicación de dichos recursos, lo cual contraviene el artículo 134 constitucional.

En estos términos, se solicita a la autoridad proceda a sancionar dicha conducta en tanto su despliegue contraviene el principio de equidad que debe prevalecer en toda contienda electoral.

En resumen, el desplegado denunciado configura al menos las siguientes conductas:

- 1. La difusión de propaganda gubernamental en el periodo de campaña electoral, lo cual contraviene el artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*
- 2. La contratación de propaganda por entes gubernamentales con recursos públicos, lo cual contraviene el artículo 134 constitucional. Esto es, se configura una transgresión del principio de equidad y de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos.*
- 3. La propaganda contratada constituye una aportación en especie por parte del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a su partido, la cual deberá ser contabilizada en sus topes de gastos de campaña para el proceso electoral 2008-2009.”*

Anexo al escrito referido se agregó la siguiente prueba:

1. La documental privada consistente en cuatro desplegados, publicados en fechas veinticuatro y veinticinco de junio del presente año en los periódicos “Reforma” y “Excélsior”.

III. Acuerdo de recepción y admisión.

a) El veintiocho de julio de dos mil nueve, se tuvo por recibida en la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la resolución descrita en el antecedente I, con sus respectivos anexos, y se acordó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle el número de expediente **Q-UFRPP 51/09**, notificar al Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tenerse por admitido el procedimiento y publicar el acuerdo en los estrados del Instituto Federal Electoral.

b) El tres de agosto de dos mil nueve, mediante oficio UF/3656/2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral se fijara en los estrados de este Instituto, por lo menos durante setenta y dos horas, el acuerdo de recepción y admisión del procedimiento de queja identificado con el número de expediente **Q-UFRPP 51/09**, la cédula de conocimiento y las razones respectivas.

c) El siete de agosto de dos mil nueve, mediante oficio DJ/2511/09, la Dirección Jurídica remitió a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos el citado acuerdo de recepción y admisión, la cédula de conocimiento, la razón de publicación y la de retiro constando la debida publicación en los estrados de este Instituto.

IV. Notificación del inicio del procedimiento de queja.

El tres de agosto de dos mil nueve, mediante oficio UF/3662/2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos notificó al representante propietario del Partido Verde Ecologista de México ante este Consejo General, el inicio del procedimiento de queja **Q-UFRPP 51/09**.

V. Resolución del recurso de apelación que recayó a la resolución CG352/2009 dictada en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El dos de septiembre de dos mil nueve, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante resolución **SUP-RAP-225/2009** revocó la resolución CG352/2009 únicamente por lo que hace a la individualización de la sanción.

VI. Resolución CG463/2009.

El veintitrés de septiembre de dos mil nueve en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se emitió la

resolución CG463/2009 en acatamiento a la resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-225/2009.

VII. Emplazamiento.

a) El ocho de febrero de dos mil diez, mediante oficio UF/DRN/952/2010, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos emplazó al Partido Verde Ecologista de México, corriéndole traslado con todas las constancias que integran el expediente del procedimiento que se resuelve.

b) El quince de febrero de dos mil diez se venció el plazo otorgado en el emplazamiento sin existir contestación alguna por parte del Partido Político a la fecha del cierre de instrucción de la presente resolución.

VIII. Cierre de instrucción.

- a) El dieciséis de marzo de dos mil diez, la Unidad de Fiscalización acordó cerrar la instrucción del procedimiento de mérito y ordenó formular el proyecto de Resolución correspondiente.
- b) En esa misma fecha, a las trece horas quedaron fijados en los estrados de la Unidad de Fiscalización de este Instituto, el original del acuerdo de cierre de instrucción del presente procedimiento y la cédula de conocimiento.
- c) El diecinueve de marzo de dos mil diez, a las trece horas fueron retirados de estrados el original del acuerdo de cierre de instrucción del presente procedimiento y la cédula de conocimiento.

En virtud de que se desahogaron todas las diligencias necesarias dentro del procedimiento oficioso en que se actúa, se procede a determinar lo conducente de conformidad con los artículos 372, numeral 2; 377, numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, y 26 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización.

CONSIDERANDO

1. Competencia. Que con base en los artículos 41, base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79, numeral 1; 81, numeral 1, incisos c) y o); 109, numeral 1; 118, numeral 1, incisos h), i) y w); 372, numerales 1, incisos a) y b) y 2; 377, numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho; 4, numeral 1, inciso c); 5; 6, numeral 1, inciso u); y 9 del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano **competente** para tramitar, substanciar y formular el presente proyecto de Resolución, mismo que este Consejo

General conoce a efecto de determinar lo conducente y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

2. Estudio de fondo. Que una vez determinada la competencia de este Consejo General, y al no existir cuestiones de previo y especial pronunciamiento por resolver, resulta procedente entrar al estudio de **fondo de la litis en el presente asunto**, misma que se constriñe a determinar si derivado de la posible existencia de una aportación **ilícita por parte de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México** de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a favor del mismo partido, lo cual benefició su campaña en el proceso electoral federal de dos mil nueve, se vulneró lo dispuesto por el artículo 38, numeral 1, inciso a) en relación con el artículo 77, numeral 2, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dichos artículos establecen lo siguiente:

“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;

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:

*a) Los Poderes Ejecutivo, **Legislativo** y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;”*

2.1 Con la finalidad de llevar a cabo el análisis de los elementos que integran el expediente de mérito, 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 la lectura de la disposición de referencia, se desprende la prohibición de realizar dos tipos de liberalidades, “*aportaciones y donativos*”, entendiéndose por liberalidad un acto de atribución patrimonial, renuncia o asunción de una obligación, a título gratuito sin que exista contraprestación alguna.

I. DONACIÓN.

Al respecto nos encontramos en presencia de un acto jurídico ampliamente estudiado por la Teoría General de los Contratos y debidamente regulado por el Código Civil Federal. Por consiguiente, para definir su naturaleza y determinar sus características es preciso partir de lo dispuesto por tal ordenamiento.

Cabe aclarar que el estudio que se realice de dicha figura jurídica, se encuentra en el contexto de una prohibición expresa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que permitiría suponer que, de presentarse una donación, si bien se debe adecuar a los elementos de existencia que la definen, no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador las reglas expuestas en el código civil de manera automática, sino que se deben extraer los principios útiles y pertinentes. Lo anterior, a propósito de los requisitos de validez, pues ello sería esperar que los sujetos involucrados buscaran en todo momento llevar a cabo una ilicitud cubriendo la legalidad del mecanismo utilizado².

Habiendo señalado lo anterior, el Código Civil Federal en su artículo 2332 define a la donación como un contrato por el que una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes.

De lo anterior, se derivan los siguientes elementos:

a) Es un **acuerdo de voluntades**, entendiendo por éste un acto jurídico realizado por dos partes que libremente manifiestan su voluntad con la finalidad de crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

b) El objeto del contrato se traduce en una **obligación de dar**, esto es, transferir gratuitamente bienes presentes, lo que, tomando en consideración lo establecido en el Libro Segundo “De los Bienes”, Título Primero “Disposiciones Preliminares” y Título Segundo “Clasificación de los Bienes” del Código Civil Federal, así como lo señalado por la doctrina, se entiende como la transmisión gratuita de **derechos reales o crediticios**. Lo anterior implica que la donación siempre trae aparejado un incremento en el patrimonio del donatario y el correlativo empobrecimiento del patrimonio del donante.

c) Se trata generalmente de un **contrato unilateral**, toda vez que el mismo impone obligaciones para una de las partes que no dependen de la realización o cumplimiento de obligaciones por la contraparte, es decir, las obligaciones del donante no encuentran un correlativo en el donatario, el cual, en la figura lisa y llana, únicamente detenta derechos.

² Cfr. Tesis relevante S3EL045/2002 “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

d) De conformidad con la regulación establecida en el Código Civil Federal, el contrato de donación, dependiendo del monto del bien transmitido, debe cumplir con determinados requisitos de formalidad.

Habiendo expuesto los elementos del contrato de donación, procede analizar dicha figura desde el punto de vista electoral, específicamente considerando el supuesto contenido en el artículo 77, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Al respecto, para que se verifique la ilicitud se precisa lo siguiente:

i) Que exista un **acuerdo de voluntades** entre el donante y el donatario, mismo que será en todo caso el partido político pues es el sujeto que, de conformidad con el artículo analizado, recibe la donación.

Al respecto, es importante señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 2340 del Código Civil Federal, la donación se perfecciona una vez que el donatario acepta la misma y se lo hace saber al donante, lo que implica que la manifestación de la **voluntad debe ser expresa**, sin embargo, en virtud de tratarse de un acto realizado en contravención de la prohibición establecida en el artículo 77, numeral 2 del código electoral federal, es posible que dicha manifestación sea **tácita**, al no poderse esperar que el sujeto infractor se adecue en todo momento a los requisitos establecidos en la normatividad aplicable, por lo que, como ya fue manifestado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución que recayó al recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica **SUP-RAP-73/2006**, para determinar la existencia del elemento de la voluntad, resultan aplicables las diversas formas de manifestación que se presentan en la Teoría General de las Obligaciones.

Ahora bien, al requerirse de la voluntad de ambas partes para perfeccionar el acuerdo, para que se presente la conducta infractora es necesario que el partido político acepte el bien donado, por lo que la violación del artículo se derivaría de un acto conjunto, pues lo contrario implicaría afirmar que los efectos del acto jurídico (en este caso la contravención del mencionado artículo 77, numeral 2) se presentarían con antelación al nacimiento del mismo.

Lo anterior no es desconocido por los sistemas jurídicos, pues las disposiciones que imponen obligaciones o prohibiciones a determinados sujetos pueden ser aplicadas o violentadas por un tercero, siempre y cuando la actividad de éste sea necesaria para que el sujeto obligado vulnere la norma, pues ello implica una especie de participación.

Tal conclusión es de la mayor importancia, puesto que conlleva un elemento subjetivo de intención, en el sentido de que la participación de los sujetos es intencional y lleva como finalidad realizar una transmisión de bienes en contravención de las disposiciones electorales, lo que se traduce en una conducta dolosa tanto del donante

como del donatario (partido político), existiendo responsabilidad directa de ambas partes en la violación al artículo específico, haciéndose merecedores de la sanción correspondiente.

ii) Que se lleve a cabo una **transmisión de bienes presentes**. Al respecto, como ya fue señalado, la donación trae aparejado un incremento en el patrimonio del partido político, lo que resulta de gran importancia puesto que implica que este último, de no aceptar el bien o derecho, puede evitar la entrada del mismo en su patrimonio, razón por la cual en caso de encontrarnos ante una donación cuya aceptación haya sido tácita por haberse realizado en contravención del artículo 77, numeral 2 del código comicial federal, no es procedente el repudio para efectos de excluir la responsabilidad, ya que la transmisión del bien o derecho fue perfeccionada al no existir un acto que hubiere impedido el acrecentamiento patrimonial.

iii) Al tratarse de un acuerdo de voluntades realizado en contravención del artículo 77, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **no es necesario que se revista de las formalidades exigidas por la regulación de carácter civil**, pues como ya ha sido manifestado, ello sería exigir que para realizar un acto de naturaleza ilícito se requiriera al infractor que dotara de todas las características de legalidad al mecanismo utilizado.

En este orden de ideas, de existir elementos que permitan a la autoridad suponer la existencia de una donación, tales como pruebas documentales, técnicas o testimoniales (tomando en consideración que si bien de conformidad con lo establecido por el código electoral así como las demás disposiciones aplicables, la prueba testimonial no puede ser ofrecida o admitida en la materia aludida, dicha regla no aplica en el caso de que la autoridad, en el ejercicio de su facultad investigadora, se allegue de declaraciones de personas que hubieren presenciado los hechos que se pretenda corroborar), nos encontraríamos en presencia de una violación directa al artículo analizado, celebrada intencionalmente tanto por parte del donante como por parte del donatario (partido político), originando una responsabilidad directa para ambos, debiéndose aplicar la sanción correspondiente.

II. APORTACIÓN.

De lo dispuesto por el artículo 77, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la aportación es la segunda liberalidad que se encuentra prohibida para los sujetos en él enlistados.

Dicha figura jurídica, no obstante su similitud con la donación, presenta características propias que influyen en los efectos derivados de la violación del artículo en comento. Tales características son las siguientes:

a) Las aportaciones se realizan de **forma unilateral**, es decir, no se requiere un acuerdo de voluntades. Al respecto, es importante

considerar que, a diferencia de la donación, el acto de aportar no requiere de la aceptación del receptor o beneficiado para perfeccionarse, 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, como posteriormente se señalará, 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 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 y 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.

Como ya se explicaba con anterioridad, si el beneficio derivado de la aportación es de carácter patrimonial, nos encontraríamos frente a la figura de la donación, ya que el receptor estaría en posibilidad de permitir o impedir en todo momento la transmisión patrimonial, existiendo por tal razón una manifestación de voluntad previa en uno u otro sentido.

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

Habiéndose expuesto lo anterior, y de forma similar al análisis realizado respecto de la donación, cabe analizar la situación y 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.

i) Al tratarse de un **acto unilateral**, la manifestación de la voluntad del receptor no es necesaria para que se perfeccione el acto. En este sentido, a diferencia de la donación, 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, del partido político.

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

Ahora bien, se debe considerar que al tratarse de materia electoral, y en virtud de que el beneficiario es un partido político, la naturaleza de este último 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 e incluso simpatizantes se realicen de conformidad con las disposiciones aplicables.

En este orden de ideas, y con sus debidas excepciones, en el caso de existir una violación por parte de un militante o simpatizante a las disposiciones electorales, el supuesto normativo del artículo 38 se actualiza, derivándose en una posible responsabilidad culposa del partido político, pudiéndose sancionar al instituto político aun cuando la conducta infractora no hubiere sido realizada por él, situación que se presenta tras la existencia de aportaciones que, al tratarse de actos unilaterales, no requieren de la voluntad del beneficiario para perfeccionarse.

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 que, como se verá a continuación, se presenta incluso en contra de la voluntad del partido político.

En este sentido, la acción de repudiar constituye una atenuante de responsabilidad en virtud de que mediante ella se demuestra la

voluntad del partido político de apegar su conducta y la de sus simpatizantes a la legalidad.

Debe precisarse que, como ya fue señalado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia que recayó al recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-219/2009, no debe entenderse que la carga que deriva de lo dispuesto por el artículo 38, numeral 1, inciso a) del código electoral federal es ilimitada respecto de cada uno de los actos que sus militantes o simpatizantes desarrollan, dado que se encuentra acotada a los supuestos respecto de los cuales realmente les recaiga un deber de cuidado. Al respecto, dicho Tribunal manifestó:

“(...) no todo acto desplegado por un candidato, militante, simpatizante o incluso terceros que resulte contraventora de las disposiciones electorales, tiene que dar lugar a una sanción hacia el instituto político que indirectamente se relacione con la falta considerada ilegal.

Tal situación se apartaría de la razonabilidad y objetividad exigida en la valoración de los hechos materia de cualquier proceso, en virtud de que se atendería a una mera situación de causa-efecto, dejando a un lado la posibilidad de verificar si efectivamente el instituto político en primer lugar conoció tal circunstancia, o estuvo objetivamente en aptitud de conocerla, además de comprobar si se benefició de la conducta, si había una obligación de su parte de tutelarla o incluso si ejerció algún acto tendente a detenerla o deslindarse de ella.

Lo anterior es así, porque aunque cierto es que el partido político tiene un vínculo especial con el candidato que postula y también tiene el deber de vigilar el adecuado desarrollo del proceso electoral, este deber general no implica que deba responder por cualquier acto irregular que lleven a cabo sus candidatos, pues el elemento definitorio para dilucidar si se actualiza la figura de la "culpa in vigilando" es la existencia de un deber específico, objetivamente apreciable, del que derive la obligación de que el instituto político tenga la carga para actuar en determinado sentido.”

ii) 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 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

Electoral, 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 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 económico, lo que permite precisamente la fiscalización.

Ello es así toda vez que el partido político se vio beneficiado tras el egreso de un tercero con ese propósito. Tal es el caso de los desplegados realizados por persona prohibida, mismos que si bien no entran al patrimonio del ente beneficiado, 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.

III. SINTESIS DE LAS DIFERENCIAS EXISTENTES ENTRE LA DONACIÓN Y LA APORTACIÓN, COMO LIBERALIDADES PROHIBIDAS POR EL 77, NUMERAL 2 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

A manera de conclusión, para efectos del artículo de referencia, las diferencias entre la donación y la aportación son las siguientes:

- La donación es un acuerdo de voluntades y la aportación es un acto unilateral realizado por el aportante.
- La donación implica una transmisión patrimonial y un beneficio económico; mientras que la aportación implica un beneficio económico y no patrimonial.
- La donación trae aparejada una violación del artículo de referencia, tanto del donante como del partido político y, por lo tanto, implica responsabilidad directa de ambas partes; la aportación recae en una violación al mencionado artículo únicamente por parte del aportante, de lo que podría desprenderse una posible responsabilidad culposa del partido político, en virtud de actualizarse una violación a lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, inciso a) en relación con el artículo 77, numeral 2 del citado ordenamiento.
- En ambos casos, al tratarse de un acto contrario a las disposiciones de carácter electoral, no se requiere formalidad alguna para que el mismo se verifique.

2.2 Una vez realizado el anterior estudio, corresponde determinar si del análisis de las constancias que conforman el expediente respectivo se desprende la existencia de una violación al artículo 38, numeral 1, inciso a) en relación con el artículo 77, numeral 2, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por principio de cuentas, debe tomarse en consideración que en la resolución identificada como **CG352/2009** de fecha quince de julio de dos mil nueve, el Consejo General determinó lo siguiente:

- a) La existencia de **desplegados de naturaleza gubernamental** publicados **dentro del periodo de campaña**, a saber, del veinte al veintiocho de junio de dos mil nueve, en los periódicos “Reforma” y Excélsior”, contratados por parte del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
- b) Que dichas publicaciones alusivas al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fueron **contratadas con recursos públicos**, los cuales tuvieron como finalidad **influir en la contienda comicial** con el objeto de que dicho instituto político consiguiera mayores adeptos en la jornada del cinco de julio del año dos mil nueve.

Lo anterior queda de manifiesto en la citada resolución, habiéndose declarado **fundada** la queja presentada por el Partido Acción Nacional en términos de lo dispuesto en los considerandos **sexto y séptimo** de la misma, los cuales en su parte medular señalan:

Considerando sexto:

*“En consecuencia, con base en todo lo antes expuesto y toda vez que se acreditó que en el periodo comprendido del 20 al 28 de junio del presente año se difundieron en los periódicos “Reforma” y “Excélsior” las inserciones alusivas al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, lo procedente es declarar **fundado** el presente motivo de inconformidad, puesto que aun cuando en principio la propaganda denunciada pareciera de tipo gubernamental, lo cierto es que se difundió en el marco de las campañas electorales, no se puede clasificar en las excepciones previstas en la norma constitucional e incluso de las constancias que obran en autos se puede concluir que tenía como finalidad incidir en el proceso comicial federal.*

Por último, es de referirse que no le asiste la razón al Partido Verde Ecologista de México cuando precisa que los legisladores son inviolables en las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, pues en el caso concreto, el asunto de mérito no guarda relación con el derecho de los representantes ciudadanos contenido en el artículo 61 de la Constitución Federal, sino con la restricción constitucional de que durante el tiempo de campaña no se debe difundir propaganda gubernamental, que como quedó evidenciado con antelación no se respetó por el Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión del instituto político hoy denunciando.”

Considerando séptimo:

“En ese contexto, esta autoridad considera que en el caso se cumplen con todos los extremos señalados por dicho órgano jurisdiccional, toda vez que en autos quedó acreditado que durante el periodo del 20 al 28 de junio del año en curso en los diarios de circulación nacional Reforma y Excélsior se insertaron diversos desplegados alusivos al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que fueron contratados con recursos públicos y que tuvieron como finalidad implícita influir en la contienda comicial con el objeto de que dicho instituto político consiguiera mayores adeptos en la jornada del 5 de julio del año en curso.

*Con base en todo lo expuesto, se considera que el presente apartado debe declararse **fundado**, pues como se ha evidenciado a lo largo de la presente determinación, con la difusión de la propaganda denunciada se violentó el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, toda vez que los desplegados contratados por el*

Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión tenían como finalidad influir en las preferencias electorales, máxime que las publicaciones se difundieron en los últimos días del periodo de campañas electorales, lo que permite concluir que se afectó el principio de equidad de la contienda, toda vez que de forma indebida se utilizaron recursos públicos a favor del ente político, hoy denunciado.”

Es importante mencionar que la resolución referida fue impugnada por el Partido Verde Ecologista de México mediante recurso de apelación, al cual le recayó la resolución **SUP-RAP-225/2009** de fecha dos de septiembre de dos mil nueve, mediante la cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revoca la resolución recurrida **únicamente por lo que hace a la individualización de la sanción**, y no por lo que hace al sentido de la misma. Al respecto, resulta procedente transcribir el resolutive Primero y, en lo conducente, el punto considerativo Cuarto “CASO CONCRETO”, de la resolución del tribunal, mismos que establecen lo siguiente:

“RESUELVE

PRIMERO. *Se revoca la resolución CG352/2009 de quince de julio de dos mil nueve, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional, contra el Partido Verde Ecologista de México y el grupo parlamentario de dicho instituto político en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, únicamente por lo que hace a la parte correspondiente a la individualización de la sanción.”*

Asimismo, el punto considerativo cuarto, refiere:

“Como se precisó, la autoridad responsable determinó sancionar al Partido Verde, por haber sido omiso en cuidar e impedir la difusión de la propaganda contratada por su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en tanto que dicha propaganda era también de naturaleza electoral y tenía como fin posicionarlo en la elección federal próxima pasada.

*Pues bien, el partido apelante **no combate** y por ende, deja **firmes**, las razones torales que sirvieron de base a la responsable para resolver en la forma en que lo hizo.*

En particular, el actor fue omiso en formular agravios en contra de las siguientes afirmaciones de la responsable:

*1. La propaganda del grupo parlamentario, en realidad se trató de propaganda electoral **que formó parte de una estrategia para favorecer a dicho instituto político**, en la elección que se celebró el cinco de julio del presente año.*

2. Existen elementos suficientes para estimar que se trató de propaganda electoral realizada dentro de una estrategia, porque:

a) La propaganda se difundió del veinte al veintiocho de junio de dos mil nueve, durante el periodo de campaña electoral y a sólo unos días de la jornada electoral que tuvo verificativo el cinco de julio siguiente, en contravención a lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado C de la base III del artículo 41 de la Constitución General.

b) La propaganda fue contratada por el grupo parlamentario del Partido Verde en la Cámara de Diputados, para que fuera difundida, precisamente, durante el periodo al que se hizo mención.

c) La propaganda del grupo parlamentario se difundió en un tiempo totalmente apartado del último día del segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados (treinta de abril). Además de que dicho partido político ya había rendido su informe anual de labores, en términos de lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del código federal electoral.

d) La propaganda del grupo parlamentario y la propaganda utilizada por el partido político en la campaña electoral, son similares en sus frases y contenido, incluso se hace uso de la leyenda "POR UN MÉXICO VERDE", lo que denota la intención de influir en las preferencias electorales, en términos de lo dispuesto en la fracción VII inciso b) párrafo 1 del artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

e) La propaganda se difundió en periódicos de circulación nacional, por lo que el Partido Verde no podía alegar su desconocimiento.

f) La propaganda fue pagada con recursos públicos para beneficiar al Partido Verde en el actual proceso electoral, en contravención a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

Con independencia de que las consideraciones de la responsable sean o no correctas, lo cierto es que éstas quedan **intocadas**, al no haber sido controvertidas por el promovente en esta instancia y, en ese sentido, los agravios son inoperantes.

En efecto, el apelante **no alega, por ejemplo, que haya sido falso que se tratara de propaganda electoral, que es falso que haya habido una estrategia con esa finalidad o que la valoración de los desplegados y la similitud entre éstos y la propaganda utilizada en la campaña electoral del Partido Verde advertida por la responsable haya sido incorrecta.**

En nada cambia lo anterior, el hecho de que el impetrante aduzca que la propaganda del grupo parlamentario reflejó las propuestas de reforma realizadas por éste, ni que ofrezca los datos correspondientes de las mismas, porque, cabe insistir, la responsable consideró que

dicha propaganda tenía una doble vertiente: la gubernamental y la electoral, y respecto de ésta última, sobre la cual la responsable funda la responsabilidad del Partido Verde, el promovente nada alega en su contra.

Es decir, con independencia de que la propaganda del grupo parlamentario pudiera ser coincidente con sus propuestas de reforma legal, lo cierto es que la responsable advirtió en esa propaganda también la finalidad de difundir propaganda electoral en favor del Partido Verde; aspecto que, se reitera, no fue motivo de reproche en este recurso de apelación.”

En este sentido, los elementos de la litis del presente procedimiento quedan intocados por el recurso de apelación, quedando en su mismo estado desde el momento en que se ordenó por este Consejo General dar vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Cabe señalar que tanto la resolución del Consejo General como la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constituyen pruebas documentales públicas, por lo que se les debe otorgar pleno valor probatorio, en la determinación de los hechos que nos ocupan. En este sentido, toda vez que del expediente correspondiente y de las resoluciones aludidas se desprende la existencia de inserciones periodísticas de carácter electoral a favor del Partido Verde Ecologista de México, contratados por la fracción parlamentaria de dicho instituto político en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, es menester concluir que se encuentran acreditados los hechos que originan la litis del presente procedimiento.

Expuesto lo anterior, y toda vez que como se ha mencionado, en autos está acreditada la existencia de los desplegados en tiempos de campaña, así como su publicación en los periódicos “Reforma” y “Excélsior”, por parte del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, y que la misma fue considerada como una estrategia con el fin de beneficiar a su instituto político, corresponde determinar si tales desplegados constituyen una aportación ilícita en favor del Partido Verde Ecologista de México, violentando lo dispuesto por el artículo 38, numeral 1, inciso a) en relación con el 77, numeral 2, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto este Consejo General considera que en el caso que nos ocupa el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México incumplió con el artículo 77, numeral 2 del código electoral al contratar publicidad gubernamental en periodo de campaña electoral, toda vez que dichos desplegados fueron contratados con la finalidad de beneficiar a su instituto político, lo que constituye una aportación al Partido Político Verde Ecologista de México.

Así, debe considerarse que toda contribución o participación de recursos de naturaleza pública que tenga por objeto influir en el ámbito electoral como beneficio para algún instituto político en específico, es una aportación que vulnera o pone en peligro los principios de imparcialidad y equidad que encierra el artículo 77 multicitado, cuya finalidad es la de impedir que quienes tienen a su cargo la facultad de disponer de recursos públicos, los utilicen para la divulgación de propaganda tendente a influir en el ánimo de las preferencias de los electores.

En el caso específico, el citado artículo 77, párrafo 2 del código electoral federal busca impedir que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y los Ayuntamientos, puedan acceder e influir mediante cualquier medio sobre la intención del voto a favor o en contra de los partidos políticos o de los candidatos a cargos de elección popular, en la medida en que tal situación podría generar una ventaja indebida para los actores políticos en las contiendas electorales, lo cual bajo ningún pretexto es dable cobijar en un Estado constitucional democrático en el que debe velarse que el sufragio se emita de manera libre, es decir, sin presión, coacción o inducción y que las contiendas sean de carácter equitativo y transparente.

Tomando en cuenta todo lo anterior, en la especie, la liberalidad realizada por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se caracteriza por lo siguiente:

- a) De los elementos que conforman el expediente que se resuelve, se desprende que existió una aportación, toda vez que existe un acto unilateral que dio origen a un beneficio al partido político, existiendo relación directa entre el acto realizado, el beneficio y el sujeto receptor.
- b) No se desprende la existencia de un acuerdo previo para la realización de la aportación en comento.
- b) No existió una transmisión de derechos reales o crediticios, sino un beneficio no patrimonial, pero sí económico.
- c) No existe evidencia de conocimiento previo o al momento de llevar a cabo la aportación, por parte del partido político, sin embargo el mismo se encontraba objetivamente en aptitud de conocer.

Asimismo, del expediente correspondiente al procedimiento sancionador identificado con la clave **SCG/PE/PAN/CG/213/2009** (resolución CG352/2009), cuya copia certificada se encuentra en el expediente del presente procedimiento, se desprende que de las diligencias realizadas por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral con el objeto de allegarse de mayores elementos requirió información a los

Representantes Legales y/o Directores Editoriales de los periódicos “Reforma” y “Excélsior”, de cuyas respuestas se puede concluir que:

- 1.- La sociedad denominada Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V. (Periódico Reforma) publicó inserciones los días veintidós, veintitrés, veinticuatro, veinticinco, veintiséis, veintisiete y veintiocho de dos mil nueve, las cuales tuvieron un costo de **\$259,176.51 (Doscientos cincuenta y nueve mil ciento setenta y seis pesos 51/100 M.N.)**. Dicha cantidad se facturó a nombre de la H. Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, tal y como se acredita con la copia de la factura número 47142-DD de fecha veintinueve de junio de dos mil nueve, la cual se encuentra en el expediente que se resuelve.
- 2.- Por otra parte, el periódico “Excélsior” realizó la publicación de nueve inserciones, los días veinte y veintitrés de junio con la propuesta de vales para medicina; los días veintiuno y veinticuatro de junio con la propuesta de clases de computación e inglés, el día veintidós de junio con la propuesta pena de muerte y la propuesta de educación y salud los días veinticinco, veintiséis, veintisiete y veintiocho de junio, cuyo importe fue de **\$54,000.00 (Cincuenta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.)**, tal y como se acredita con la copia de la factura número 32169, expedida a favor de la Cámara de Diputados de fecha veintinueve de junio del año dos mil nueve.

Siendo así, es posible concluir que la aportación ilícita realizada por parte de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México a favor del Partido Verde Ecologista de México puede valuarse por la cantidad de **\$313,176.51 (trescientos trece mil ciento setenta y seis pesos 51/100)**, ello como suma de las cantidades pagadas a cada uno de los medios de comunicación antes referidos.

Cabe señalar que al tratarse de una prueba documental pública, cuenta con valor pleno.

Ahora bien, al haberse comprobado la aportación prohibida, en contravención al artículo 77, numeral 2, inciso a) multicitado, corresponde analizar si tal situación implica responsabilidad del Partido Verde Ecologista, dado que su especial naturaleza de entidad de interés público le impone una obligación de vigilancia de las actividades de sus simpatizantes y militantes, pues afirmar lo contrario implicaría vulnerar el sentido que el Sistema Jurídico Mexicano le ha otorgado a las funciones de dicho instituto político.

Esto es, de conformidad con el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los Partidos Políticos deben *“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”*, existiendo una clara conexión entre el partido político y sus integrantes, no debiéndose distinguir las acciones de unos de las de los otros.

Lo anterior es explicable toda vez que la función de un partido político es fusionar en su propia estructura a los individuos cuya ideología e intereses de carácter político son similares y cuya unión les implica un beneficio en la preferencia electoral y en la posibilidad de acceso a cargos de voto popular, en este orden de ideas resultaría impensable que un partido político pudiera realizar diversas acciones sin la aceptación de sus militantes y simpatizantes y viceversa.

En este sentido, con el incumplimiento a lo dispuesto por el artículo 77, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se manifiesta la falta de cuidado y vigilancia por parte del partido político respecto de las actividades de sus militantes y simpatizantes, puesto que son sus propios militantes los que vulneran el artículo señalado, beneficiando así al instituto político en contrariedad a los principios de equidad, certeza y transparencia, lo que implica un incumplimiento al artículo 38, párrafo 1, inciso a), cuyo sujeto obligado es el partido político, figura que se conoce como *culpa in vigilando*.

En esta tesitura, cabe mencionar que de conformidad con lo establecido en el considerando octavo de la resolución CG352/2009 de este Consejo General, se consideró que *“la difusión de la propaganda relativa al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en los diarios Reforma y Excelsior durante el periodo comprendido del 20 al 28 de junio y del 22 al 28 de junio, respectivamente, le resulta imputable también al instituto político de referencia, en el sentido de que no desplegó su deber de vigilancia con el fin de que no se difundiera la propaganda multicitada durante el periodo prohibido por la norma, es decir, durante el tiempo que transcurren las campañas electorales y que **no se utilizaran de forma indebida los recursos públicos de dicho Grupo Parlamentario para favorecer al instituto político denunciado.**”*

En consecuencia, se acredita la existencia de la culpa *in vigilando* derivada de las conductas desplegadas por los militantes o simpatizantes del partido político, más aún cuando en el caso específico, resulta impensable que no existiera conocimiento de éstas por parte del partido político, tratándose de su propio grupo parlamentario.

Al respecto el propio considerando octavo, de la resolución antes mencionada señala, en la parte conducente.

“(…)

En ese sentido, es inconcuso que los Grupos Parlamentarios se encuentran formados por miembros, militantes, simpatizantes de un partido político, por lo que las actuaciones que éstos realicen quedan bajo el control de los Partidos Políticos, es decir, son garantes de las conductas desplegadas por aquéllos, lo que trae como consecuencia que en el caso se considere que el Partido Verde Ecologista de México

*faltó a su deber de cuidado al no realizar ninguna conducta tendente a evitar que los desplegados que fueron contratados por su Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión no fueran difundidos durante el tiempo de campañas y no tuvieran una implicación en el proceso comicial que se está desarrollando, máxime que como se evidenció fueron difundidos durante el periodo comprendido del 20 al 28 de junio del presente año, es decir, existen elementos suficientes para estimar que fue parte de una estrategia y no por un descuido.
(...)"*

De la lectura de lo antes transcrito, se desprende que el partido político, en el caso que nos ocupa, tiene forzosamente que dar cumplimiento a su deber de garante y debió vigilar la conducta de sus militantes o simpatizantes, puesto que es claro que las conductas analizadas se presentaron en su propio beneficio y fueron susceptibles de ser conocidas por el instituto político. Lo anterior es congruente con lo manifestado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-219/2009, que en lo conducente señala: *“En consecuencia, no todo acto desplegado por un candidato, militante, simpatizante o incluso terceros que resulte contraventura de las disposiciones electorales, tiene que dar lugar a una sanción hacia el instituto político que indirectamente se relacione con la falta considerada ilegal... Tal situación se apartaría de la razonabilidad y objetividad exigida en la valoración de los hechos materia de cualquier proceso, en virtud de que se atendería a una mera situación de causa-efecto, dejando a un lado la posibilidad de verificar si efectivamente el instituto político en primer lugar conoció tal circunstancia, o estuvo objetivamente en aptitud de conocerla, además de comprobar si se benefició de la conducta, si había una obligación de su parte de tutelarla o incluso si ejerció algún acto tendente a detenerla o deslindarse de ella.”*

Siendo así, y considerando que la relación entre el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados y dicho partido político es innegable, su posibilidad de conocer de las conductas del primero es objetivamente clara así como el beneficio que existió dado lo mencionado en la resolución CG352/2009, es obligación del partido político garantizar que las acciones de los integrantes del grupo, al tratarse de militantes o simpatizantes, sean coincidentes con los principios y disposiciones de los ordenamientos electorales, ello debido a su carácter de garante, por lo que al haberse violentado el código electoral, dicha obligación fue desatendida.

Resulta procedente señalar que lo manifestado es acorde con el criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis S3EL 034/2004 de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES" que en lo relevante señala *“...que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e*

*incluso personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. El legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución federal, al establecer en el artículo 41 que los partidos políticos serán sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en el artículo 38, que prevé como obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático...**es posible establecer que el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines.** Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en la doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica –culpa in vigilando... ”.*
[Énfasis añadido]

Ahora bien, es importante considerar que en ningún momento el partido político realizó ninguna acción que lo deslindara de la actividad o conducta de sus militantes, en este caso el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, acción que a decir del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-201/2009 debe ser eficaz, idónea, jurídica, oportuna y razonable.

Al respecto, dicha resolución del Tribunal, en su parte conducente señala:

“(...)

Con esta panorámica, es dable considerar que si el prestatario en un contrato de prestación de servicios celebrado con un partido político, en forma indebida, realiza un acto que escapa al contenido de las cláusulas establecidas mediante el acuerdo de voluntad de los contratantes, el partido político que contrató el servicio tiene, en todo momento, el deber de deslindar su responsabilidad respecto del incumplimiento de las cláusulas del contrato, para lo cual, la efectividad del deslinde de responsabilidad se surtirá cuando las acciones o medidas tomadas al efecto por el partido resulten eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonable.

Una medida o acción válida para deslindar de responsabilidad a un partido político, será:

- 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.
(...)"*

Por lo ya expuesto, resulta clara la responsabilidad del partido político derivada de los hechos que constituyen violaciones a los artículos 38, numeral 1, inciso a) y 77, numeral 2, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello al beneficiarse de sendas aportaciones en especie por parte del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por lo que este Consejo Considera que el presente procedimiento de queja debe declararse **fundado**.

3.- Determinación de la sanción. 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:

Para efecto del análisis en la imposición de la sanción, es conveniente tomar en cuenta que dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006** y **SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de

la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por el Partido Verde Ecologista de México 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: a) La calificación de la falta cometida; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del Partido Verde Ecologista de México 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 (**apartado A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**apartado B**).

A. Calificación de la falta.

a. Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En la especie, la conducta desplegada por el Partido Verde Ecologista de México fue de **omisión** y consistió en haber recibido una aportación en especie, a través de su fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por un monto que asciende a la cantidad de \$313,176.51 (trescientos trece mil ciento setenta y seis pesos 51/100) **sin haber realizado ninguna acción tendente a evitar la difusión de la propaganda o que le permitiera desvincularse de la conducta infractora.** Dicha omisión generó que se violentara el principio de legalidad y equidad.

b. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó la falta que se imputa.

Modo: El Partido Verde Ecologista de México cometió la irregularidad al haber recibido, una aportación en especie equivalente a un monto que asciende a la cantidad de \$313,176.51 (trescientos trece mil ciento setenta y seis pesos 51/100) proveniente de la fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, ente que tiene como prohibición expresa realizar dicha aportación.

En los diarios Reforma y Excélsior se publicaron siete y nueve desplegados, respectivamente, que refieren al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y a sus propuestas en Salud, Educación y Seguridad (Vale para medicinas, clases de computación e inglés y pena de muerte), incluyendo el logotipo de la LX Legislatura, el logotipo del instituto político de referencia y la frase “POR UN MÉXICO VERDE”

Tiempo: La falta se concretizó en el periodo comprendido del veinte al veintiocho de junio del presente año, en el que se difundieron en los periódicos “Reforma” y “Excélsior” las inserciones alusivas al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Los desplegados en comento fueron publicados en los siguientes días:

- Excélsior: del veinte al veintiocho de junio de dos mil nueve.
- Reforma: del veintidós al veintiocho de junio de dos mil nueve.

Es relevante el hecho de que la propaganda denunciada se difundió dentro de un proceso electoral, y en particular en los últimos días del período de las campañas.

Lugar: La propaganda fue difundida en a nivel nacional, ya que los medios impresos donde se publicó, tienen cobertura a nivel nacional.

c. La existencia de dolo o culpa y, en su caso, los medios utilizados para determinar la intención en el obrar.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido 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 del citado partido político para destinar tales recursos a un fin específicamente ilícito.

Sobre el particular, se considera que el Partido Verde Ecologista de México únicamente incurrió en una falta de cuidado, **toda vez que no realizó ninguna acción tendente a evitar la difusión** de la propaganda gubernamental contratada por su Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión **o alguna que le permitiera desvincularse de la conducta infractora.**

Así, en concordancia con lo establecido en la SUP-RAP-045/2007 y toda vez que el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente asunto existe culpa pasiva, por omisión.

Asimismo, dentro de la documentación que obra en el expediente de mérito con motivo de la comprobación de la aportación en especie, se acreditó que el partido recibió dicha aportación a través de su fracción Parlamentaria, ente que tiene expresamente en Ley la prohibición para ello, sin embargo, de eso no se desprende que el partido hubiere realizado acto alguno para recibir la misma, lo que implica una falta de cuidado en su deber de vigilar a los integrantes de su partido o incluso a terceros, de los cuales sus actos tengan una repercusión hacia su partido, por lo que el partido fue omiso al no efectuar una conducta repudiando dicho actuar.

Por lo anterior, se concluye que si bien no puede acreditarse la existencia de dolo, sí existe negligencia y falta de cuidado por parte del Partido Verde Ecologista de México, en virtud de que no efectuó conducta tendente a frenar o a deslindarse de los desplegados contratados por su fracción parlamentaria.

d. La trascendencia de las normas transgredidas.

Como ya fue señalado, el Partido Verde Ecologista de México vulneró lo dispuesto por los artículo 38, numeral 1, inciso a) en relación con el 77 numeral 2 inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo que respecta al primer artículo, su finalidad consiste en obligar a que los partidos políticos adecuen sus actividades y las de sus militantes de conformidad con los principios del sistema electoral mexicano, siempre dentro del marco de la legalidad, lo que implica el debido cumplimiento de los requisitos y disposiciones que rigen cada uno de los aspectos de su actuar, por lo que al vulnerar cualquiera de las disposiciones que les son aplicables, el partido político contraría su propia naturaleza y su razón de ser, violentando así los principios del Estado Democrático.

Ahora bien, el artículo 77, numeral 2, inciso a) 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 que rige a la materia electoral, que es el bien jurídico tutelado en dicha norma.

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 (fin de la norma) y los valores jurídicos tutelados por la normativa electoral.

El fin de las normas citadas consiste en velar para que los partidos políticos adecuen sus actividades a los fines que constitucionalmente tienen encomendados, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, ello siempre en un marco de legalidad con base en obligaciones y derechos previamente definidos en los ordenamientos aplicables.

Asimismo, la finalidad de las normas transgredidas se puede traducir en la debida aplicación de los recursos económicos, en virtud de que al haberse utilizado para realizar una aportación ilícita al partido político, por parte de su grupo parlamentario, la obligación del partido era vigilar a sus miembros e incluso a terceros con el fin de deslindarse, desvincularse o reprochar las conductas realizadas por estos, cuando las estas últimas tienen repercusión directa sobre su partido político.

En este orden de ideas, los valores jurídicos tutelados son los relativos a la imparcialidad, equidad y legalidad.

Por lo tanto, el efecto producido por la trasgresión a las normas citadas consistió en una vulneración de los fines y valores jurídicos tutelados por las mismas, pues el Partido Verde Ecologista de México, al haber soportado la actividad de su fracción parlamentaria, se benefició de una aportación en especie de desplegados en periódicos de circulación nacional contratados con recursos públicos, situación que vulneró los principios de certeza, transparencia, imparcialidad equidad y legalidad existiendo por lo tanto la aportación ilícita.

f. La vulneración sistemática a una misma obligación.

En la especie, sí existe vulneración sistemática a una misma obligación, pues quedó acreditado que la conducta ilícita se consumó a

través de varios actos, a saber en dieciséis ocasiones, ya que los desplegados, motivo de la irregularidad fueron publicados en los días:

- Excélsior del veinte al veintiocho de junio de dos mil nueve.
- Reforma del veintidós al veintiocho de junio del dos mil nueve.

g. Singularidad o pluralidad de las faltas cometidas.

En el presente caso, existe pluralidad en la falta cometida. Por lo que tomando en cuenta las normas transgredidas, y la omisión del Partido Verde Ecologista al no deslindarse de la aportación en especie realizada por su grupo parlamentario, mismo que en la Ley encuentra prohibición expresa para realizar dicha aportación, la conducta irregular cometida por el Partido Verde Ecologista de México debe calificarse como **grave ordinaria, al haber vulnerado los principios de imparcialidad equidad y legalidad.**

Expuesto lo anterior, resulta procedente individualizar e imponer la sanción que en su caso le corresponda al Partido Verde Ecologista de México, por haber incurrido en una falta al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al haber recibido una aportación de su Grupo Parlamentario ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, consistente en la violación del artículo 38, numeral 1, inciso a) en relación 77, numeral 2, inciso a) del código electoral federal.

B. Individualización de la sanción.

Una vez que este Consejo General ha calificado la falta que quedó acreditada en el punto considerativo 2 de la presente Resolución, es preciso hacer un análisis de los siguientes elementos a efecto de individualizar la sanción correspondiente:

a. La calificación de la falta cometida.

La falta cometida por el Partido Verde Ecologista de México fue calificada como **grave ordinaria.**

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 el partido político.

En ese sentido, 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.

b. La entidad de la lesión generada con la comisión de la falta.

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por lesión se entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define **daño** como la "*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*".

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 partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este sentido, existe una transgresión a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vulnerando así los valores que influyen a un Estado Democrático.

Siendo así, resulta claro el daño a los fines y principios de la legislación electoral, dado que el ejercicio de los recursos públicos de forma negligente e ilícita, implican un perjuicio a la sociedad que debe ser el destinatario final y primordial de los beneficios de dichos recursos, aunado al hecho de que el principio de equidad se ve vulnerado por tal hecho, poniendo en peligro las finalidades de todo sistema electoral.

Asimismo, la conducta presentada impide claramente el correcto ejercicio de los comicios electorales por parte del partido en cuestión, pues la falta de diligencia en la vigilancia de sus miembros, implicó la actualización de una irregularidad consistente en una aportación ilícita por parte de su Grupo Parlamentario, y trae como consecuencia, como sucede en el caso que nos ocupa, una vulneración de los principios y objetivos de las disposiciones en materia electoral.

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

De conformidad con el párrafo 6 del artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se considera reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mismo Código incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

Así, dentro de los archivos de la autoridad fiscalizadora electoral no existe constancia de que el Partido Verde Ecologista de México haya cometido con anterioridad una falta del mismo tipo, por tanto, el partido no tiene la calidad de reincidente.

d. Imposición de la sanción.

Del análisis a la conducta realizada por el Partido Político, 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.
- Se utilizaron recursos públicos provenientes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México a favor de su partido.
- Se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con la irregularidad de mérito, a nuevas acciones.
-
- Se presentó una conducta reiterada.
- El Partido Político Nacional no es reincidente.
- El Partido Político Nacional no demostró mala fe en su conducta.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas las disposiciones aplicables en la materia.
- El monto al que ascendieron las publicaciones materia de la presente resolución fue de \$313,176.51 (trescientos trece mil ciento setenta y seis pesos 51/100).

Establecido lo anterior, debe tomarse en cuenta que las sanciones que se pueden aplicar a los entes políticos infractores se encuentran especificadas en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que 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 infracción a lo dispuesto en materia de topes a los 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 periodo 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 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 a 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.

Al respecto, es importante destacar que en la existencia de un beneficio que pueda ser contabilizado, la sanción no debe ser menor al monto de dicho beneficio, a efecto de que en realidad cumpla con la finalidad de desincentivar el ejercicio de las acciones ilícitas. En este tenor, cabe transcribir lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal, en la tesis S3EL 012/2004, que a la letra señala:

“MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL

DECOMISO.—*En los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido, es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio. Se toma como punto de partida la institución jurídica desarrollada por el derecho penal denominada decomiso, contenida en el artículo 40 del Código Penal Federal. El decomiso consiste en que todos los objetos en los cuales recayó el ilícito, así como los que derivaron de su comisión, sean sustraídos del patrimonio del autor del ilícito. La finalidad del decomiso es que el individuo que comete un ilícito no se vea beneficiado de ninguna forma por su comisión, sino por el contrario, constituye una circunstancia de orden público e interés general que las conductas ilícitas que alteren la vida en sociedad se repriman, y si no se estableciera el decomiso, se estaría fomentando que se siguieran cometiendo este tipo de conductas, con lo cual no se lograría la finalidad que persigue el ius puniendi del Estado, pues no obstante que se impusiera una sanción, el autor del ilícito obtendría, de cualquier forma, un beneficio, esto es, para que se puedan cumplir las finalidades perseguidas por la sanción, debe existir la certeza de que su autor no obtenga provecho de ninguna especie, sino por el contrario, que resulte en un perjuicio en la esfera jurídica de sus derechos (patrimoniales, de libertad, etcétera) porque sólo de esta forma se logra la persuasión perseguida. El principio apuntado cobra vigencia en el derecho administrativo sancionador, toda vez que tanto éste como el derecho penal son coincidentes en la finalidad represiva de ilícitos. En el derecho penal, el decomiso es considerado como una pena accesoria expresamente prevista por la ley; pero como ya se vio que la razón del decomiso en el derecho penal permanece en el derecho administrativo sancionador, debe considerarse que una parte de la sanción debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso. Considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que el que la cometa, pueda obtener un beneficio, no obstante que fuera sancionado por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso. Lo anterior permite concluir que cuando se trate de sanciones relacionadas con ilícitos derivados de aportaciones al financiamiento que no provengan del erario público, la multa no podrá ser, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia, menor a la cantidad objeto del ilícito.*

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2003.—Partido Revolucionario Institucional.—13 de mayo de 2003.—Mayoría de cuatro votos.—Engrose: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.—Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda.—Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-098/2003 y acumulados.—Partido Revolucionario Institucional.—20 de mayo de 2004.—Mayoría de

cinco votos en el criterio.—Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.—Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda.—Secretaria: Yolli García Álvarez.

Sala Superior, tesis S3EL 012/2004.”

Finalmente, este órgano electoral considera que no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de la autoridad referente al principio de certeza que debe 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 inciso a), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales resulta apta para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida por el Partido Verde Ecologista de México.

Cabe señalar que las sanciones contenidas en las fracciones I, II, IV, V y VI no son adecuadas para satisfacer los propósitos mencionados, puesto que la amonestación pública y la imposición de una multa de hasta diez mil días de salario mínimo, resultarían insuficientes, así también las sanciones consistentes en la supresión total de la entrega de ministraciones del financiamiento que le corresponda por un periodo determinado, la negativa del registro de candidaturas o la suspensión o cancelación del registro como partidos políticos resultarían excesivas; toda vez que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

En este sentido, se estima que la fracción III del inciso a), numeral 1 del artículo 354 que contempla como sanción la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público, resulta adecuada, pues permite sancionar al partido, tomando en cuenta la gravedad de la falta así como que la infracción se deriva de una falta grave de cuidado en el manejo indebido por parte de su grupo parlamentario de recursos públicos a favor de su partido, siendo suficiente para generar en el Partido Verde Ecologista de México una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro.

Por lo tanto, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Verde Ecologista de México es la prevista en dicha fracción III, inciso a) del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debiendo consistir en **una reducción de**

la ministración del partido político, equivalente al 0.231% (cifra redondeada al tercer decimal) del financiamiento total que por actividades ordinarias recibirá dicho instituto político en el año dos mil diez, cifra que asciende **a una cantidad de de \$626,353.02 (SEISCIENTOS VEINTISÉIS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS 02/100 MN)**, la cual deberá realizarse al mes siguiente de aquél en que la presente resolución haya causado estado. La imposición de la sanción se derivó de tomar en consideración todas las circunstancias en las que se llevó a cabo la falta así como la trascendencia de la misma, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

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

Tomando en consideración la multa que se impone como sanción al partido político en comento, comparada con el financiamiento que recibe de este Instituto Federal Electoral para el año dos mil diez, para cumplir con sus obligaciones ordinarias, se considera que no se afecta su patrimonio, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo CG20/2010 aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el día veintinueve de enero de dos mil diez, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de febrero de dos mil diez, se advierte que al Partido Verde Ecologista de México le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes la cantidad de \$271,007,583.24 (doscientos setenta y un millones, siete mil, quinientos ochenta y tres pesos 24/100 M.N.), por consiguiente, la sanción impuesta no es de carácter gravoso, ya que como se evidenció con antelación, la cuantía líquida de la misma representa apenas el 0.231 % del monto total de las prerrogativas por actividades ordinarias permanentes correspondientes al año dos mil diez.

Al respecto, cabe mencionar que dentro de los archivos de esta autoridad electoral, las sanciones que le habían sido impuestas al Partido Verde Ecologista de México por el Consejo ya fueron liquidadas.

En consecuencia, tomando como base que la sanción impuesta en la presente resolución consiste en una **una reducción de la ministración del partido político**, equivalente al 0.231% (cifra redondeada al tercer decimal) del financiamiento total que por actividades ordinarias recibirá dicho instituto político en el año dos mil diez, cifra que asciende **a una cantidad de de \$626,353.02 (SEISCIENTOS VEINTISÉIS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS 02/100 MN)**, que deberá realizarse al mes siguiente de aquel en que la presente resolución y haya causado estado, lo cierto es que la misma no le resulta gravosa y mucho menos obstaculiza la realización

normal de ese tipo de actividades, máxime que este tipo de financiamiento no es el único que recibe para la realización de éstas.

Impacto en las actividades del sujeto infractor

Derivado de lo anteriormente señalado, se considera que de ninguna forma la multa impuesta es gravosa para el partido político infractor, por lo cual resulta evidente que en modo alguno se afecta sustancialmente el desarrollo de sus actividades.

Visto lo anterior, procede sancionar al Partido Verde Ecologista de México conforme a la fracción II, del inciso a), numeral 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; esto es, **con la reducción de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda.**

4. Vista a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros. Tomando en consideración que, tal como ha sido expuesto en la presente resolución, el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, llevó a cabo una aportación en beneficio de dicho partido político, tal aportación debe ser considerada como gasto del partido político para efectos de contabilizar una posible violación de los topes de campaña existentes para el proceso electoral federal dos mil nueve.

En este sentido, resulta procedente dar vista a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros, de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, para que en ejercicio de sus facultades y derivado de la revisión de los informes de campaña presentados por los diversos partidos en el ejercicio dos mil nueve, tome en consideración el monto a que ascendió la aportación antes referida, para contabilizar los topes de campaña del Partido Verde Ecologista de México y determinar lo que en derecho proceda.

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 81, numeral 1, inciso o); 109; 118, numeral 1, incisos h) y w); 372, numeral 1, inciso a); 377, numeral 3 y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se declara **fundado** el presente procedimiento sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra del Partido Verde Ecologista de México, de conformidad con lo expuesto en el considerando 2. de la presente Resolución.

SEGUNDO. Se impone al Partido Verde Ecologista de México una sanción consistente en una reducción de la ministración del partido político, equivalente al 0.23% del financiamiento total que por actividades ordinarias recibirá dicho instituto político en el año dos mil diez, cifra que asciende a una cantidad de de \$626,353.02 (SEISCIENTOS VEINTISÉIS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS 02/100 MN), que deberá realizarse al mes siguiente de aquel en que la presente resolución y haya causado estado.

TERCERO. Dese vista a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos, para los efectos señalados en el **considerando 4** de la presente resolución.

CUARTO. Notifíquese la Resolución de mérito.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 24 de marzo de dos mil diez, por seis votos a favor de los Consejeros Electorales Maestro Virgilio Andrade Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Licenciado Marco Antonio Gómez Alcántar y Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre.

TERCERO. Agravios. El partido político recurrente hizo valer los agravios siguientes:

...

Primer Agravio:

La autoridad al momento de realizar el estudio sobre la conducta desplegada por nuestro instituto político actualiza un supuesto de donación y/o aportación en nuestra contra incurriendo en múltiples irregularidades, dentro de las cuales encontramos:

a) La donación según la autoridad administrativa son "...son actos jurídicos ampliamente estudiados por la Teoría General de los Contratos y debidamente regulado por el Código Civil Federal. Por consiguiente, para definir su naturaleza y determinar sus características es preciso partir de lo dispuesto por tal ordenamiento. Cabe aclarar que el estudio que se realice de dicha figura jurídica, se encuentra en el contexto de una prohibición expresa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que permitiría suponer

que, de presentarse una donación, si bien se debe **adecuar a los elementos de existencia que la definen**, no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador las reglas expuestas en el código civil de manera automática, sino que se deben extraer los principios útiles y pertinentes. Lo anterior, a propósito de los requisitos de validez, pues ello sería esperar que los sujetos involucrados buscaran en todo momento llevar a cabo una ilicitud cubriendo la legalidad del mecanismo utilizado.

De la anterior transcripción se desprende con total claridad que por lo que hace al concepto como tal tanto de la donación como de la aportación se debe revisar el concepto que existe como tal en la legislación federal en materia civil el cual es del tenor literal siguiente:

“Artículo 2332. Donación es un contrato por el que una persona transfiere a otra, gratuitamente una parte o la totalidad de sus bienes presentes Artículo 2340. La donación es perfecta desde que el donatario la acepta y hace saber la aceptación al donador”.

Aunado a lo anterior la donación tiene los siguientes elementos:

1. Obliga a transferir la propiedad de una cosa.
2. Se dice que la donación transfiere la propiedad, lo que no es exacto porque el solo título no basta para producir ese efecto, sino que también es necesaria la tradición.
3. Sólo las cosas pueden ser objeto de donación en nuestro régimen legal; si se trata de la transmisión gratuita de un derecho, habrá cesión y no donación.
4. La transferencia debe ser a título gratuito.
5. Es decir, hay un desprendimiento de bienes, sin compensación por la otra parte.
6. Esto no altera la esencia gratuita del acto.
7. Sin embargo, a veces el cargo tiene tal importancia que la gratuidad del contrato queda desvirtuada casi totalmente; aquí se roza el problema del *negotium mixtum cum donatione*.
8. Habrá donación cuando una persona por un acto entre vivos transfiera de su libre voluntad gratuitamente a otra, la propiedad de una cosa.

No son donaciones:

- a) La renuncia de una hipoteca o la fianza de una deuda no pagada, aunque el deudor esté insolvente.
- b) El dejar de cumplir una condición a que esté subordinado un derecho eventual, aunque en la omisión se tenga la mira de beneficiar a alguno.
- c) La omisión voluntaria para dejar perder una servidumbre por el no uso de ella.
- d) El dejar de interrumpir una prescripción para favorecer al propietario.
- e) El servicio personal gratuito, por el cual el que lo hace acostumbra pedir un precio.

f) Todos aquellos actos por los que las cosas se entregan o reciben gratuitamente, pero no con el fin de transferir o de adquirir el dominio de ellas.

De lo anterior, se derivan los siguientes elementos:

- a) Es un **acuerdo de voluntades**, entendiendo por éste un acto jurídico realizado por dos partes que libremente manifiestan su voluntad con la finalidad de crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.
- b) El objeto del contrato se traduce en una **obligación de dar**, esto es, transferir gratuitamente bienes presentes.
- c) Para que sea valido el contrato y oponible a cualquier tercero es necesario que existan dos partes que estén de acuerdo, esto es, la donación es un **contrato bilateral**, toda vez que el mismo impone obligaciones para las partes.

Por lo que concluimos que la donación como se describe en el Código Civil Federal y sus elementos se tiene que considerar como un acto bilateral por medio del cual una persona otorga un bien presente a otra persona y éste a su vez acepta dicho bien.

Una vez asentados los argumentos anteriores, la autoridad administrativa para actualizar la conducta a la hipótesis normativa aplicada en su resolución realiza un símil entre la donación y la aportación, dándole el tratamiento a la aportación como si fuera donación por lo que consideramos que la autoridad en sus resolución tendría que aportar elementos idóneos para acreditar su dicho.

Esto es, para que la aportación se actualice como tal, es necesario que existan los siguientes elementos:

1. La existencia de que una persona entregue algún bien a otra.
2. La existencia de una persona que acepte recibir dicho bien.
3. Un bien Presente.
4. Entre Vivos
5. etc.

Por lo que si en la actualidad la autoridad administrativa no tiene la certeza de la existencia de dichos elementos no podría actualizarse dicha figura, ya que en caso contrario estaría en franca violación de derechos y toda vez que dentro de la resolución impugnada no acompañó dicho elementos, se tendría que desechar su argumento en su totalidad.

Segundo Agravio:

COSA JUZGADA

Causa agravio a mi representada toda vez que bajo este contexto, y dado que el máximo Tribunal Electoral a través de su fallo estableció que para la solución del presente asunto era necesario realizar una

valoración ya que, se concluyo que era necesario dar inicio al procedimiento especial sancionador previsto en la normatividad electoral, con la finalidad de que el Secretario Ejecutivo estuviera en posibilidad de someter a consideración del órgano colegiado referido un proyecto de resolución que implicara la valoración de los elementos probatorios que obran en el expediente y un **pronunciamiento de fondo a través del cual se dilucida si los hechos denunciados, constituyen la misma conducta.**

Lo anterior es así, en virtud de que la naturaleza del procedimiento especial sancionador es la de un procedimiento expedito que una vez iniciado comprende una serie de etapas procesales que deben ser cumplimentadas y desarrolladas de manera ininterrumpida con la finalidad de poner en estado de resolución el procedimiento administrativo, esto es, el inicio del procedimiento implica necesariamente el emplazamiento de las partes, con la finalidad de que en la audiencia de pruebas y alegatos realicen las manifestaciones que a su derecho convengan relacionadas con las imputaciones que se les realicen, se desahoguen las pruebas ofrecidas por las partes y se cierre la instrucción, con la finalidad de que el Secretario Ejecutivo elabore el proyecto de resolución que en derecho corresponda y lo someta a consideración del Consejo General de este Instituto.

Por lo anterior, como ha quedado evidenciado, tanto en el procedimiento especial sancionador en estudio ya que en el SUP-RAP-225/2009, se estudiaron y ventilaron todas y cada una de las pretensiones de la parte quejosa, por lo tanto se resolvió conforme a derecho, ahora bien, la causa de pedir, los hechos y las pretensiones que esgrimen los actores como constitutivos de su acción son idénticos, y ya existe un pronunciamiento al respecto, con carácter definitivo e inatacable, consecuentemente, se actualiza la improcedencia del juicio que nos ocupa, al operar la **eficacia refleja de la cosa juzgada**, lo que se robustece con tesis de jurisprudencia S3ELJ 12/2003, que a la letra dice:

“COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA. — COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA”. (Se transcribe).

Esto en virtud de que, si hubiera un nuevo pronunciamiento de fondo y su consecuente sanción en contra de los ahora denunciados, implicaría la violación al principio jurídico denominado *Non bis in ídem*, previsto en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio **Non bis in ídem** debe entenderse coloquialmente como “...no [...] repetir dos veces la misma cosa”. Desde el punto de vista jurídico “...Con la citada expresión se quiere indicar que una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos que se consideran delictuosos, a fin de evitar que quede pendiente una amenaza permanente sobre el que ha sido sometido a un proceso penal anterior.” (Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de

Investigaciones Jurídicas, Porrúa, pág. 2001).

En México, este principio fue elevado a la categoría de garantía individual por el Supremo Poder Constituyente, catalogado dentro de las denominadas “*garantías de seguridad jurídica*” de la Ley Fundamental, y está visible en el artículo 23 de dicho cuerpo normativo, a saber:

“Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. **Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.** Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia”.

Ahora bien, como ya se adujo en líneas anteriores, el objeto en cada uno de los procedimientos especiales sancionadores es el mismo, por lo cual, se satisface el elemento esencial para tener por actualizado el principio *Non bis in idem*.

Por otro lado, resulta pertinente transcribir, el contenido de la jurisprudencia 16/2009, cuyo rubro es: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO”**.

“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO”. (Se transcribe).

Lo anterior, con la finalidad de evidenciar que en el presente asunto no estamos ante la presencia de la hipótesis que dicho criterio establece, la cual refiera que el hecho de que una conducta cese, sea por decisión del presunto infractor, de una medida cautelar o por acuerdo de voluntades de los interesados, no deja sin materia el procedimiento especial sancionador ni da por concluido el mismo, tampoco extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, porque la conducta o hechos denunciados no dejan de existir, razón por la cual debe continuar el desahogo del procedimiento, a efecto de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes. Supuestos jurídicos que no se actualizan en el presente caso, ya que nos encontramos en presencia del mandato constitucional previsto en el artículo 23 de la Ley fundamental de nuestro país que señala que “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito” y, acreditada esta situación en el expediente en que se actúa, lo procedente es decretar el sobreseimiento de la causa.

Esto es, con base en lo dispuesto por la Sala Superior en el presente criterio podemos colegir que es posible finalizar un procedimiento especial sancionador cuando se actualice alguna de las causas de improcedencia previstas expresamente en el código federal electoral, situación aplicable al caso que nos ocupa. **Lo anterior en razón de que la conducta pasiva por la que se pretende sancionar al partido**

verde ecologista de México, es exactamente la misma y esta ya fue juzgada y sancionada anteriormente.

En ese tenor se debe hacer énfasis en que el principio de legalidad exige que la aplicación del derecho en casos concretos se haya atendiendo a la solución que considere una interpretación sistemática y armonice con el ordenamiento jurídico en su conjunto, tanto con las reglas como con los criterios judiciales, como este principio de cosa juzgada.

Esto en razón de que esta H. Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-225/2009 en contra de la resolución CG352/2009 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, incoado por el impetrante en el presente asunto, encontró que la conducta ilícita en ese momento deriva de la *Culpa in Vigilando* del Partido que debió tener para con su Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados, razón por la cual no puede ser juzgada nuevamente esta conducta.

Tercer Agravio:

Que dentro del acuerdo en mención, el Consejo General del Instituto Federal Electoral sancionó a este partido político con una falta GRAVE ORDINARIA, sin tomar en consideración, que dentro de su mismo Consejo estableció que NO EXISTIÓ DENTRO DE LOS REGISTROS DEL INSTITUTO ANTECEDENTE QUE PUDIERA EXPONER AL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO COMO REINCIDENTE.

Con esto se puede determinar que su sanción violenta el artículo 16 Constitucional que establece la obligación para todas las autoridades de motivar y fundamentar sus actos, es decir, la motivación requiere que se señalen los hechos que la obligan a tomar una decisión, en este caso a sancionar al Partido Verde Ecologista de México, ya que en este caso, se estaría en una situación de desventaja jurídica frente a la autoridad sancionadora.

Por demás me permito señalar a sus señorías que tal como lo señala el mismo acuerdo, la cantidad que debe ser objeto a determinar la sanción económico, asciende a **TRESCIENTOS TRECE MIL CIENTO SETENTA Y SEIS PESOS 51/100** con lo que se puede constatar que la sanción es por más del doble del acto que origina su aplicación.

Con lo anterior me permito señalar que el Consejo General del Instituto Federal Electoral no realiza un exhaustivo análisis de las circunstancias que rodearon la infracción a la norma electoral, mismas que se encuentran enunciadas en el artículo **355, Párrafo Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, así como el **del artículo 61 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral**, precepto que dada su importancia, se transcribe como sí a la letra fuera:

“Artículo 355.-

[...]

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien...

Artículo 61*Individualización de las sanciones*

1. Para la individualización de las sanciones a que se refiere el artículo anterior, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones del Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él. Para ello, precisará la norma violada y su jerarquía constitucional, legal o reglamentaria; el valor protegido y el bien jurídico tutelado; el efecto producido por la transgresión, y el peligro o riesgo causado por la infracción y la dimensión del daño.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción. Para ello el Instituto valorará si la falta fue sistemática y si constituyó una unidad o multiplicidad de irregularidades;

c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;

d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;

e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

g) El grado de intencionalidad o negligencia.

h) Otras agravantes o atenuantes.

i) Los precedentes resueltos por el Instituto con motivo de infracciones análogas.

[...]

En este tenor, es más que visible que ante la multa impuesta por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, existe una grave desproporcionalidad entre la cantidad y la infracción cometida, ya que como podrán constatar este Instituto Político en ningún momento se vuelve en un SUJETO ACTIVO de la infracción cometida, por el contrario en todo momento es visto por el mismo Consejo General como el SUJETO PASIVO al omitir su obligación de vigilar los actos de sus militantes, en este caso sus diputados federales, sirve como apoyo a este criterio la siguiente Tesis emanada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las Jurisprudencias emanadas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismas que a la letra dicen:

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.

De la acepción gramatical del vocablo “excesivo”, así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito;

en cuanto que al momento de realizar la individualización de la sanción administrativa que pretende imponerme la Autoridad Responsable, se actualiza el supuesto de la MULTA EXCESIVA entendida ésta como “...todas aquellas sanciones pecuniarias que rebasen el límite de lo ordinario y razonable; este en desproporción con la gravedad del ilícito fiscal, ya sea por sus consecuencias, como por las condiciones en que se cometió o por el monto de la cantidad cuya contribución se omitió; que resulten desproporcionadas con el monto del negocio; y por último, que este en desproporción con la capacidad económica del multado...” es decir, que dicha una sanción de carácter económico impuesta a un infractor, sea desproporcionada con las posibilidades económicas del infractor y a la gravedad de la infracción cometida, tal y como lo sustentan las siguientes Tesis de Jurisprudencia y Aislada:

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.

De la acepción gramatical del vocablo “excesivo”, así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga

posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Julio de 1995 Tesis: P/J. 9/95 Página: 5. Tesis de Jurisprudencia.

Novena Época

No. Registro: 202,700

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

III, Abril de 1996

Materia(s): Administrativa

Tesis: IV.3o.8 A

Página: 4188

MULTAS EXCESIVAS. (ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL).

El artículo 22 de la Constitución General constriñe a la autoridad con determinadas prohibiciones entre las que se encuentra la multa excesiva, debiéndose entender por esto, todas aquellas sanciones pecuniarias que rebasen el límite de lo ordinario y razonable; esté en desproporción con la gravedad del ilícito fiscal, ya sea por sus consecuencias, como por las condiciones en que se cometió o por el monto de la cantidad cuya contribución se omitió; que resulten desproporcionadas con el monto del negocio; y por último, que esté en desproporción con la capacidad económica del multado. Lo anterior es lógico si se toma en cuenta que la finalidad que persigue este tipo de sanciones es además de intimidatoria, la de evitar la reincidencia de los infractores, más no la de terminar con sus patrimonios, a lo cual se llegaría de aceptarse la imposición de multas, que rebasen la capacidad económica. Ahora bien, la única forma de evitar la imposición de sanciones pecuniarias irrazonables o desproporcionadas, que contraríen la disposición constitucional, es otorgándole a la autoridad pleno arbitrio para valorar la gravedad del ilícito, el monto del negocio y las condiciones económicas del infractor, además para imponer las sanciones que considere justas, dentro de un mínimo y un máximo, por lo que debe concluirse que todas aquellas leyes o preceptos legales que no concedan a las autoridades esas facultades, aunque sea implícitamente, y a menos, claro está, que la multa autorizada sea mínima como las contempladas en el artículo 21 constitucional o sus equivalentes en tratándose de personas morales, violan la garantía contenida en el artículo 22 constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 629/95. Fraccionadora Industrial del Norte, S.A. de C.V. 10 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Cerdán Lira. Secretario: Alberto Alejandro Herrera Lugo.

Amparo directo 856/95. Combustibles de Oriente, S.A. de C.V. 5 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Ángel Torres Zamarrón.

Amparo directo 691/95. Francisco J. Hinojosa Gutiérrez. 14 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Ángel Torres Zamarrón.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo II-Julio, Pleno, tesis 9/95, página 5.

MULTAS. DEBEN EXPONERSE LAS RAZONES QUE DETERMINEN LA GRAVEDAD DE LA INFRACCION.

Para la correcta imposición de una sanción no basta la simple cita del precepto legal en que se funda, ya que debe determinarse la gravedad de la infracción y para ello es menester que las autoridades razonen pormenorizadamente las peculiaridades del infractor y de los hechos motivo de la infracción especificando la forma y manera como influyen en su ánimo para detenerla en cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, justificando así el ejercicio de su arbitrio para la fijación de las sanciones con base en la gravedad de la infracción.

Por último, para efectos de imponer cualquier tipo de sanción de carácter económico de cualquier individuo, es necesario tomar en consideración las condiciones subjetivas y particulares del infractor, en especial su capacidad económica, tal y como lo sustenta la siguiente Tesis:

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN”. (Se transcribe).

En razón de lo anteriormente expuesto, queda de manifiesto que cuando una autoridad resuelve la imposición y fijación de una multa que no contemple la CIRCUNSTANCIA PARTICULAR del infractor sobre quien recaerá dicha sanción debe considerarse como una MULTA EXCESIVA, la cual carece de la fundamentación y motivación debida y en consecuencia contraria a derecho.

Asimismo la resolución del Consejo General en ningún momento toma en consideración el grado de responsabilidad pasiva o activa del Partido Verde Ecologista de México, sancionándolo como si hubiera actuado como una conducta de manera ACTIVA y no por un hecho de omisión, sancionándolo con casi el TRIPLE DEL VALOR TOTAL DEL ACTO QUE DA INICIO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Haciendo tal aseveración me permito señalar que este PARTIDO POLÍTICO en ningún momento

intervino en las publicaciones del GRUPO PARLAMENTARIO de la Cámara de Diputados.

A fin de poder hacer constatar a esa H. Sala Superior que la autoridad administrativa electoral en ningún momento valoró los elementos para individualizar la sanción, transcribo a continuación los siguientes párrafos de la resolución impugnada, a fin de que se pueda constatar que DE MANERA EXCESIVA el Consejo General multó a este Instituto Político con una sanción **DE GRAVEDAD ORDINARIA**, sin que se tomar en cuenta sus propios argumentos esgrimidos respecto a la falta de lucro, beneficio que ella misma determinó, así como sin existir reincidencia ni la participación de este Instituto para que se llevaran A CABO LAS PUBLICACIONES, en las que en ningún momento se realizaron por el Partido Verde Ecologista de México tal como al parecer se pretende sancionar.

“La calificación de la gravedad de la infracción en que se incurra”
párrafo tercero, señala que:

“Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en determinado caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias antes precisados, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con otros aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad, como puede darse en el caso de la revisión de informes anuales y de campaña, o un procedimiento administrativo sancionador electoral relacionado con una queja en contra de un partido político por irregularidades derivadas del manejo de sus ingresos y egresos, de tal forma que tales elementos sea necesario tenerlos también en consideración, para que la individualización de la sanción sea adecuada”.

“Reincidencia”.

Otro de los aspectos que esta autoridad debe considerar para la imposición de la sanción, es la reincidencia en que pudo haber incurrido el partido responsable.

...

En ese sentido, esta autoridad no tiene antecedentes relacionados con violaciones a las hipótesis normativas materia del actual procedimiento, por parte del Partido Verde Ecologista de México.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral efectúa una valoración equivocada respecto del tipo de sanción a que es merecedor este Partido Político pues, tal como sus señorías podrán constatar, a fojas 38 de la resolución se advierte que no existen elementos suficientes para afirmar que el Partido Verde Ecologista de México haya obtenido algún beneficio o lucro con este **acto ilícito**, razón por la cual la sanción a imponer no debería determinarse como ORDINARIA, pues en ningún momento ESTE INSTITUTO POLÍTICO DESPLEGÓ ALGÚN ACTO TENDENTE A

VIOLENTAR LA LEY, con dolo, tal como parece intentar sancionarnos el Consejo General, lo cual se desprende de los autos de la resolución impugnada.

Es ilógico que si el Consejo General del Instituto Federal Electoral advirtió que este Partido Político jamás llevó a cabo un acto doloso tendente a violentar las leyes, por demás señala la **NO EXISTENCIA DE BENEFICIO ALGUNO** por parte de este Instituto, señalando que por una conducta omisa violenta la legalidad, situación que en Derecho debería atenuar el tipo de sanción atribuible a raíz de las consideraciones de lugar, modo y espacio.

Es por eso que suponiendo sin conceder que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, estuviere acertada en sus razonamientos, aunque todos los elementos aportados en este recurso nos llevan a la conclusión evidente que el presente asunto sería juzgado dos veces, la sanción tendría que ser disminuida de lo aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

P R U E B A S ...

CUARTO. Causales de improcedencia. Como permiten advertir las actuaciones del expediente, el apelante y la autoridad señalada como responsable, no esgrimen argumentaciones alusivas a la improcedencia del presente recurso; de manera que al no advertir alguna de oficio este Tribunal procede al análisis del fondo de las cuestiones planteadas.

QUINTO. Estudio de fondo. Del análisis integral del escrito de apelación, es posible advertir tres motivos de disenso.

El primero alude a que en la especie, indebidamente se juzgó en dos ocasiones al Partido Verde Ecologista de México, con lo cual sostiene el inconforme, cobra vigencia, en su favor, la figura jurídica de la eficacia refleja de la cosa juzgada, toda vez que al existir pronunciamiento

firme sobre una misma conducta, el procedimiento administrativo sancionador que motiva la resolución que ahora recurre, se instauró en contravención del principio Non Bis In Ídem consagrado en el artículo 23 Constitucional.

En el segundo concepto se hace patente el desacuerdo del apelante con las consideraciones de la autoridad relacionadas con la conducta que estimó materializada por el Partido, concretamente respecto a la actualización de una donación o aportación en especie.

El tercero se relaciona exclusivamente con la sanción impuesta; como lo permite colegir el análisis de las expresiones del inconforme, los argumentos esgrimidos se enderezan hacia una indebida graduación de la infracción y la imposición de una multa excesiva.

Análisis del primer agravio. En cuanto al primer motivo de perjuicio, medularmente el apelante expone que, en la especie, es evidente que en el procedimiento especial sancionador cuya legalidad se analizó en el recurso de apelación SUP-RAP-225/2009, se estudiaron todas y cada una de las pretensiones contenidas en la denuncia que presentara el Partido Acción Nacional el veinticinco de junio de dos mil nueve, de tal manera que, al ser idénticos los hechos y pretensiones del denunciante tanto en el primer procedimiento como en el diverso de queja instruido por la Comisión de Fiscalización de los

Recursos de los Partidos Políticos, juzga que con ello se vulnera en su perjuicio, el principio Non Bis In Ídem, al no atender la responsable el hecho de que en la especie cobra actualización la eficacia refleja de la cosa juzgada.

Así, bajo esta percepción, el partido apelante indica que al existir pronunciamiento definitivo e inatacable sobre la decisión con la que culmina el primer procedimiento administrativo sancionador, se impone, declarar inválido el segundo procedimiento instado en su contra.

En apoyo a sus argumentos, el Partido recurrente invoca la tesis de jurisprudencia 12/2003, de esta Sala Superior, publicada a páginas 9 a 11 de la Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7; consultable además en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 67-69, cuyo rubro y texto son:

COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.— *La cosa juzgada encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos, y tiene por objeto primordial **proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada.** Los elementos uniformemente admitidos por la doctrina y la jurisprudencia, para la determinación sobre la eficacia de la cosa juzgada, son los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre el que recaen las pretensiones de las partes de la controversia y la causa invocada para sustentar*

dichas pretensiones. Empero, **la cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras distintas: La primera, que es la más conocida, se denomina eficacia directa, y opera cuando los citados elementos: sujetos, objeto y causa, resultan idénticos en las dos controversias de que se trate. La segunda es la eficacia refleja, con la cual se robustece la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando que criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa; esto es, la tendencia es hacia la inexistencia de fallos contradictorios en temas que, sin constituir el objeto de la contienda, son determinantes para resolver litigios. En esta modalidad no es indispensable la concurrencia de las tres clásicas identidades, sino sólo se requiere que las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero; que en ésta se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto, de manera tal, que sólo en el caso de que se asumiera criterio distinto respecto a ese hecho o presupuesto lógico relevante, pudiera variar el sentido en que se decidió la contienda habida entre las partes; y que en un segundo proceso que se encuentre en estrecha relación o sea interdependiente con el primero, se requiera nuevo pronunciamiento sobre aquel hecho o presupuesto lógico, como elemento igualmente determinante para el sentido de la resolución del litigio. Esto ocurre especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones o excepciones. Los elementos que deben concurrir para que se produzca la eficacia refleja de la cosa juzgada, son los siguientes: a) La existencia de**

un proceso resuelto ejecutoriadamente; b) La existencia de otro proceso en trámite; c) Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios; d) Que las partes del segundo hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero; e) Que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio; f) Que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico, y g) Que para la solución del segundo juicio requiera asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado.

Como lo permite corroborar el criterio en comento, la construcción jurídica de que se trata, tiene como propósito esencial evitar el dictado de resoluciones contradictorias, en pro de tal finalidad, se prevé en el criterio de interpretación, que existiendo juzgamiento firme sobre ciertos aspectos, cuando éstos hayan de relacionarse en un diverso procedimiento, el pronunciamiento que sobre los mismos se emita, deberá partir de lo ya decidido en la resolución firme.

La cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, pero no necesariamente se constituye en motivación de un doble juzgamiento, como sugieren las expresiones del Partido recurrente.

A saber, en el contexto que aborda la tesis de jurisprudencia relacionada, las implicaciones de la cosa juzgada se dirigen a preservar la congruencia de lo ya decidido, evitando que un mismo hecho o cuestión,

sustente sentencias distintas en asuntos estrechamente vinculados en lo sustancial o dependientes de la misma causa.

En el caso en análisis, el Partido inconforme parte del supuesto de que el segundo procedimiento –el iniciado en materia de fiscalización- se vincula con la resolución del procedimiento especial sancionador, en cuanto a los aspectos que a partir del recurso de apelación número SUP-RAP-225/2009 quedaron firmes, entre otros: la acreditación de una conducta trasgresora del orden electoral federal, imputable al Partido Verde Ecologista de México en calidad de garante de las acciones emprendidas por los integrantes de su Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, específicamente, la demostración de actos de propaganda gubernamental en período prohibido.

Esa decisión clara, precisa e indubitable sobre la acreditación de esa falta, constituye un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar jurídicamente la decisión del procedimiento en materia de fiscalización, puesto que en este último lo que se pretendió corroborar era la aceptación o ausencia de rechazo del Partido Verde Ecologista de México de la aportación que implicó la promoción hecha en su favor; de manera que la decisión adoptada respecto a la existencia de actos de propaganda, sin duda constituyen un elemento o presupuesto lógico del juzgamiento materia del segundo procedimiento administrativo sancionador, y,

en consecuencia, sobre lo decidido en este aspecto, existe eficacia refleja de la cosa juzgada.

La conclusión precedente, contra lo que plantea el instituto político inconforme no se traduce en un doble juzgamiento.

En la especie, contra su percepción estamos ante una situación distinta a la “cosa juzgada”, entendida en su contexto más general.

La cosa juzgada, podría en efecto motivar, en ciertos juicios o medios de impugnación, su improcedencia, porque no subsistiría el motivo racional de un nuevo pronunciamiento sobre una cuestión ya resuelta; empero, en el caso, no es en esa dimensión en la que se imponen estudiar las consecuencias de lo ya juzgado, como se expone con puntualidad a continuación.

En el caso concreto que se analiza, las conductas derivan, se reitera, de los hechos expuestos en la denuncia que presentara el Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veinticinco de junio de dos mil nueve; son atribuidas en ambas ocasiones al Partido Verde Ecologista de México, y fueron conocidas finalmente por la misma autoridad administrativa electoral.

Empero ello no conduce a sostener que estamos frente a un doble e ilegal juzgamiento, especialmente, cuando observamos que las conductas analizadas en ambos casos no guardan identidad.

Esa primer circunstancia impide aseverar que el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PAN/CG/213/2009, esto es, el primero que se sustanció, motive la inviabilidad o ilegalidad del diverso procedimiento de queja en materia de fiscalización Q-UFRPP 51709, el segundo instruido contra el Partido aquí promovente.

Lo que efectivamente se identifica en el asunto que nos ocupa, es que **ciertos pronunciamientos de la resolución dictada en el primer procedimiento**, como son la acreditación de las faltas contenidas en los artículos 41, base III, Apartado C, párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el párrafo 2 del numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, relacionado con el diverso 347, párrafo 1, inciso c) del Código electoral en cita, esto es, la difusión de propaganda gubernamental en período prohibido y la vulneración al principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos; así como la responsabilidad del Partido Verde Ecologista de México, en la medida en que se juzgó obvió su deber de garante, **son inmutables**, y en esa condición de firmeza, **impactan justificadamente en una parte del análisis que se realiza en la decisión del que a la postre se instruyó, esto es de la queja en materia de fiscalización identificada con la clave número Q-UFRPP 51709.**

Concretamente, porque en la decisión con la que culmina este último procedimiento administrativo, se parte de la base de la acreditación de las conductas que se analizaron en el procedimiento especial sancionador, para juzgar si a partir de ellas queda en evidencia la actualización de la diversa infracción a los numerales 38, apartado 1, inciso a), en relación con el 77, numeral 2, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto es, si esos hechos además resultan idóneos para demostrar el incumplimiento de un deber concreto en materia de aplicación de los recursos provenientes de financiamiento público recibidos tanto por el partido político como por su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados.

Así, conforme a lo que se ha expuesto, podemos afirmar que, en la especie, se surte la eficacia refleja de la cosa juzgada, y que precisamente en la medida en que ésta fue entendida por la autoridad en la resolución reclamada, es que no se evidencia incongruencia o contradicción alguna entre ambas determinaciones.

Para concluir el análisis del agravio que nos ocupa, es importante acotar de nueva cuenta que el proceder de la autoridad lejos de acercarnos a la excepción de cosa juzgada o a la actualización de la prohibición de doble juzgamiento a que se refiere el artículo 23 Constitucional, lo que muestra es que en materia de procedimientos administrativos sancionadores electorales, el legislador en

la confección de la ley sustantiva comicial, estableció un distingo perfectamente delimitado entre el régimen de procedimientos administrativos sancionadores, en general y el régimen de fiscalización de los partidos políticos, en particular; y al hacerlo, legitimó la posibilidad de sancionar, en procedimientos separados, los deberes o imposiciones exigibles a los actores políticos, distintos a los que implica la rendición de cuentas respecto de los recursos públicos que con motivo de financiamiento perciben.

Por todo lo anterior, el agravio que se ha analizado debe calificarse como infundado.

Análisis del segundo agravio. Es inoperante el segundo motivo de perjuicio, en el que se aduce la existencia de “irregularidades” en las consideraciones del Instituto Federal Electoral, al examinar la conducta desplegada por el Partido Verde Ecologista de México.

En cita literal del apelante, sobre este particular expresó:

.. la autoridad administrativa para actualizar la conducta a la hipótesis normativa aplicada en su resolución realiza un símil entre la donación y la aportación, dándole el tratamiento a la aportación como si fuera donación por lo que consideramos que la autoridad en su resolución tendría que aportar elementos idóneos para acreditar su dicho.

Esto es, para que la aportación se actualice como tal, es necesario que existan los siguientes elementos:

- 6. La existencia de que una persona entregue algún bien a otra.*
- 7. La existencia de una persona que acepte recibir*

dicho bien.

8. Un bien Presente.

9. Entre Vivos

10.etc.

*Por lo que si en la actualidad la autoridad administrativa **no tiene la certeza de la existencia de dichos elementos no podría actualizarse dicha figura**, ya que en caso contrario estaría en franca violación de derechos y toda vez que dentro de la resolución impugnada no acompañó dicho elementos, se tendría que desechar su argumento en su totalidad.*

Sin pasar inadvertido el exhaustivo pronunciamiento que realizó el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para establecer lo que a su juicio son características distintivas de la donación y la aportación en especie, como tampoco la postura que adopta a partir de dicho estudio, en el sentido de que, en principio, en su opinión, la donación trae aparejada la vulneración del artículo 77 numeral 2, del código electoral federal, tanto del donante como del partido político, de tal manera que implica responsabilidad directa para ambas partes; como también la diversa conclusión en el sentido de que ante la figura de la aportación igualmente se violenta el mencionado artículo, aun cuando en torno al plano de la responsabilidad directa, ésta únicamente recae en el aportante, afirmación de la que podría desprenderse, conforme a los argumentos de la responsable, que sólo se surte una posible responsabilidad culposa del partido político.

En ambos casos, tanto ante una aportación como ante una donación, colige la autoridad, al tratarse de actos contrarios a las disposiciones de carácter electoral,

no se requiere formalidad alguna para que los mismos se verifiquen.

Las consideraciones esenciales destacadas, permiten colegir que al haber señalado la autoridad que con independencia de que se tratara de una donación o aportación, bajo cualquiera de estas formas se surtía la infracción a la norma, así como la medida de responsabilidad (directa o en calidad de garante) que afirmó la autoridad se produce para el partido político en un caso o en otro, deja en evidencia que la motivación central de la autoridad para afirmar la acreditación de la infracción a la normativa electoral, no encuentra confronta en los agravios hechos valer por el partido inconforme, quien en modo alguno expone por qué esa conclusión pudiera ser inexacta, como es patente, la apelante omite señalar los motivos necesarios de debate que llevarían a examinar la posibilidad de que tales asertos fuesen incorrectos.

Similar razón impera, en relación a la afirmación de la medida de responsabilidad surgida a partir de la acreditación de la conducta, frente a una donación o bien frente a una aportación en especie, aspecto explicitado por la responsable que no abordan los agravios del partido recurrente.

De ahí que con independencia de que se comparta o no el análisis dogmático realizado por la responsable sobre las figuras destacadas (donación-aportación) y la medida de responsabilidad ante una u otra, ante la

ausencia de tales argumentos, no se justifica emprender un análisis oficioso de los aspectos relacionados, se insiste, ante la falta de agravio que comprometa, de manera real, tales afirmaciones, es de declarar inoperante el concepto de perjuicio así hecho valer.

Análisis del tercer agravio. Como se identificó al inicio del presente considerando, el restante motivo de disenso atañe exclusivamente a la graduación de la infracción y a la determinación de la consecuencia jurídica impuesta.

En relación a ella sostiene el Partido inconforme que es violatoria del principio de legalidad, en tanto de manera inmotivada la infracción se calificó como GRAVE ORDINARIA, cuando la propia responsable admite que el Partido no es reincidente. A la par, también se argumenta que la multa impuesta resulta excesiva, porque para determinarla no se tomaron en cuenta las circunstancias particulares del infractor y el tipo de responsabilidad.

Aun cuando por razones diversas a las que indica el Partido Verde Ecologista de México, el disenso en cuanto a la motivación de calificación de la infracción es esencialmente fundado.

Por cuestión de orden, previo exponer las razones torales en que descansa la calificación del destacado agravio, se impone tener presente el mandato del artículo 41 de nuestra Carta Magna, conforme al cual las decisiones en materia electoral deben cumplir con los

principios de constitucionalidad y legalidad, apotegma este último, que se traduce en que todo acto proveniente, en este caso, de los órganos administrativos electorales, cumplan los requisitos formales de debida fundamentación y motivación.

En efecto, la observancia del principio de legalidad que enmarca el precepto fundamental, impone la obligación de que los motivos esgrimidos por la autoridad, encuentren sustento cabal en la ley, en otras palabras, que los argumentos expresados se adecuen a lo previsto en la norma.

Así, debe estimarse que en concordancia con el alcance de esa prerrogativa, en el ejercicio del derecho administrativo sancionador, que constituye una especie de *ius puniendi* (facultad de imponer penas, propias de la autoridad jurisdiccional), la manifestación de cumplimiento del deber de motivación, especialmente se torna patente cuando además de exponerse las razones y circunstancias que impulsan la determinación, la autoridad, en su calidad de garante de la legalidad, atiende en forma especial a que entre la acción u omisión demostrados y las consecuencias de derecho que determine, exista proporcionalidad. Esto es, que las segundas guarden frente a las primeras una relación de correspondencia, ubicándose en una escala o plano de compensación.

En ese contexto, en cuanto al tema que nos ocupa, se colige que para cumplir el referido principio, la

autoridad, dentro del prudente arbitrio que le está reconocido, esta Sala ha sostenido que en la tarea de individualización e imposición de sanciones, la autoridad administrativa electoral debe considerar, tanto las circunstancias de la falta como su gravedad.

En las primeras se ubican las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se produjo la infracción; en tanto que en lo que atañe a la gravedad de la falta, ésta ha de determinarse a partir del análisis de dos extremos: a) La trascendencia de la norma trasgredida; y, b) Los efectos que la trasgresión genera, respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho.

Conforme a tales directrices, es evidente que la calificación de las faltas que se consideren demostradas, tarea a cargo del órgano sancionador, debe comprender el examen de los siguientes aspectos:

- a) Al tipo de infracción (acción u omisión);*
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;*
- c) La comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;*
- d) La trascendencia de la norma trasgredida;*
- e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse ;*

- f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia;*
- g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas;*

En tanto que en la individualización de la sanción, la autoridad electoral a efecto de ajustarse al principio de legalidad que consagra en la materia el numeral 41 de nuestra Carta Fundamental, deberá considerar, además de los datos examinados para la calificación de la falta una serie adicional de elementos que le permitan asegurar, en forma objetiva, conforme a criterios de justicia y equidad, el cumplimiento de los propósitos que impulsan la potestad sancionadora que le ha sido conferida.

A saber:

- i. La calificación de la falta o faltas cometidas;*
- ii. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;*
- iii. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia); y,*
- iv. Finalmente, que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la agrupación política, de tal manera que*

comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Las indicadas circunstancias, atinentes al hecho, al infractor y a la magnitud de la falta, en opinión de esta Sala, en su conjunto, objetivamente colocan al órgano en posibilidad de concretizar la potestad punitiva de la que goza, bajo parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, garantizando así que la consecuencia jurídica que fundada y motivadamente determine, corresponda a las circunstancias específicas que priven en cada caso, y además, en un plano de superior importancia, que en su ejercicio se cumplan los objetivos que persigue la facultad punitiva, los fines retributivo y de ejemplaridad de la sanción, con los cuales se busca resarcir al Estado la lesión o daño resentidos con la infracción y, a la par, disuadir al resto de los sujetos en quienes impacta la norma, sobre la intención de obviarla.

Expuesto lo anterior, en el caso concreto, la razón que impera para estimar fundado el presente agravio, esencialmente radica en que acreditada la infracción atribuida al partido político apelante, era menester que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su orden, determinara si la falta actualizada era levísima, leve o grave, y, sólo ante el supuesto último, de estimarla grave, como en la especie ocurrió, en adición a las características que estimó concurrían para justificar su gravedad, estaba compelida a exponer, a partir de los

particulares motivos que a su juicio se hubiesen demostrado, calificar la gravedad en ordinaria, especial o mayor.

En este punto es importante hacer un alto y señalar en cuanto a la calificación de las faltas, que acorde a un raciocinio objetivo y lógico, la previsión legal de que exista un distingo entre faltas levísimas, leves y graves, lleva inmersa una exigencia razonable de la autoridad: que argumente las razones o especiales matices que distinguen la falta y dirigen su arbitrio, para concluir dentro de esas tres categorías, en cuál ha de ubicarse la irregularidad o irregularidades probadas.

Similar situación se presenta cuando determinada la gravedad de la infracción, la autoridad sancionadora debe calificar esa gravedad, en ordinaria, especial o mayor, pues entre una y otra categoría también existen márgenes de distinción.

En el caso en análisis, se observa que el Consejo General del Instituto Federal Electoral incurrió en indebida motivación porque no brindó las razones que en su juicio imperaron para calificar la irregularidad acreditada como grave ordinaria, de ahí que, en consecuencia, tampoco se justifica la conclusión atinente.

Para demostrar lo anterior, es oportuno remitirnos al texto de la determinación recurrida.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta

(**apartado A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**apartado B**).

A. Calificación de la falta.

a. Tipo de infracción (acción u omisión).

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-98/2003** y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En la especie, la conducta desplegada por el Partido Verde Ecologista de México fue de **omisión** y consistió en haber recibido una aportación en especie, a través de su fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por un monto que asciende a la cantidad de \$313,176.51 (trescientos trece mil ciento setenta y seis pesos 51/100) **sin haber realizado ninguna acción tendente a evitar la difusión de la propaganda o que le permitiera desvincularse de la conducta infractora**. Dicha omisión generó que se violentara el principio de legalidad y equidad.

b. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó la falta que se imputa.

Modo: El Partido Verde Ecologista de México cometió la irregularidad al haber recibido, una aportación en especie equivalente a un monto que asciende a la cantidad de \$313,176.51 (trescientos trece mil ciento setenta y seis pesos 51/100) proveniente de la fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, ente que tiene como prohibición expresa realizar dicha aportación.

En los diarios Reforma y Excélsior se publicaron siete y nueve desplegados, respectivamente, que refieren al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y a sus propuestas en Salud, Educación y Seguridad (Vale para medicinas, clases de computación e inglés y pena de muerte), incluyendo el logotipo de la LX Legislatura, el logotipo del instituto político de referencia y la frase “POR UN MÉXICO VERDE”

Tiempo: La falta se concretizó en el periodo comprendido del veinte al veintiocho de junio del presente año, en el que se difundieron en los periódicos “Reforma” y “Excélsior” las inserciones alusivas al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Los desplegados en comento fueron publicados en los siguientes días:

- Excélsior: del veinte al veintiocho de junio de dos mil nueve.
- Reforma: del veintidós al veintiocho de junio de dos mil nueve.

Es relevante el hecho de que la propaganda denunciada se difundió dentro de un proceso electoral, y en particular en los últimos días del período de las campañas.

Lugar: La propaganda fue difundida en a nivel nacional, ya que los medios impresos donde se publicó, tienen cobertura a nivel nacional.

c. La existencia de dolo o culpa y, en su caso, los medios utilizados para determinar la intención en el obrar.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido 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 del citado partido político para destinar tales recursos a un fin específicamente ilícito.

Sobre el particular, se considera que el Partido Verde Ecologista de México únicamente incurrió en una falta de cuidado, **toda vez que no realizó ninguna acción tendente a evitar la difusión** de la propaganda gubernamental contratada por su Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión **o alguna que le permitiera desvincularse de la conducta infractora.**

Así, en concordancia con lo establecido en la SUP-RAP-045/2007 y toda vez que el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente asunto existe culpa pasiva, por omisión.

Asimismo, dentro de la documentación que obra en el expediente de mérito con motivo de la comprobación de la aportación en especie, se acreditó que el partido recibió dicha aportación a través de su fracción Parlamentaria, ente que tiene expresamente en Ley la prohibición para ello, sin embargo, de eso no se desprende que el partido hubiere realizado acto alguno para recibir la misma, lo que implica una falta de cuidado en su deber de vigilar a los integrantes de su partido o incluso a terceros, de los cuales sus actos tengan una repercusión hacia su partido, por lo que el partido fue omiso al no efectuar una conducta repudiando dicho actuar.

Por lo anterior, se concluye que si bien no puede acreditarse la existencia de dolo, sí existe negligencia y falta de cuidado por parte del Partido Verde Ecologista de México, en virtud de que no efectuó conducta tendente a frenar o a deslindarse de los desplegados contratados por su fracción parlamentaria.

d. La trascendencia de las normas transgredidas.

Como ya fue señalado, el Partido Verde Ecologista de México vulneró lo dispuesto por los artículo 38, numeral 1, inciso a) en relación con el 77 numeral 2 inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo que respecta al primer artículo, su finalidad consiste en obligar a que los partidos políticos adecuen sus actividades y las de sus militantes de conformidad con los principios del sistema electoral mexicano, siempre dentro

del marco de la legalidad, lo que implica el debido cumplimiento de los requisitos y disposiciones que rigen cada uno de los aspectos de su actuar, por lo que al vulnerar cualquiera de las disposiciones que les son aplicables, el partido político contraría su propia naturaleza y su razón de ser, violentando así los principios del Estado Democrático.

Ahora bien, el artículo 77, numeral 2, inciso a) 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 que rige a la materia electoral, que es el bien jurídico tutelado en dicha norma.

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 (fin de la norma) y los valores jurídicos tutelados por la normativa electoral.

El fin de las normas citadas consiste en velar para que los partidos políticos adecuen sus actividades a los fines que constitucionalmente tienen encomendados, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, ello siempre en un marco de legalidad con base en obligaciones y derechos previamente definidos en los ordenamientos aplicables.

Asimismo, la finalidad de las normas transgredidas se puede traducir en la debida aplicación de los recursos económicos, en virtud de que al haberse utilizado para realizar una aportación ilícita al partido político, por parte de su grupo parlamentario, la obligación del partido era vigilar a sus miembros e incluso a terceros con el fin de deslindarse, desvincularse o reprochar las conductas realizadas por estos,

cuando las estas últimas tienen repercusión directa sobre su partido político.

En este orden de ideas, los valores jurídicos tutelados son los relativos a la imparcialidad, equidad y legalidad.

Por lo tanto, el efecto producido por la trasgresión a las normas citadas consistió en una vulneración de los fines y valores jurídicos tutelados por las mismas, pues el Partido Verde Ecologista de México, al haber soportado la actividad de su fracción parlamentaria, se benefició de una aportación en especie de desplegados en periódicos de circulación nacional contratados con recursos públicos, situación que vulneró los principios de certeza, transparencia, imparcialidad equidad y legalidad existiendo por lo tanto la aportación ilícita.

f. La vulneración sistemática a una misma obligación.

En la especie, sí existe vulneración sistemática a una misma obligación, pues quedó acreditado que la conducta ilícita se consumó a través de varios actos, a saber en dieciséis ocasiones, ya que los desplegados, motivo de la irregularidad fueron publicados en los días:

- Excélsior del veinte al veintiocho de junio de dos mil nueve.
- Reforma del veintidós al veintiocho de junio del dos mil nueve.

g. Singularidad o pluralidad de las faltas cometidas.

En el presente caso, existe pluralidad en la falta cometida. Por lo que tomando en cuenta las normas transgredidas, y la omisión del Partido Verde Ecologista al no deslindarse de la aportación en especie realizada por su grupo parlamentario, mismo que en la Ley encuentra prohibición expresa para realizar dicha aportación, la conducta irregular cometida por el Partido Verde Ecologista de México debe calificarse como **grave ordinaria, al haber vulnerado los principios de imparcialidad equidad y legalidad.**

Expuesto lo anterior, resulta procedente individualizar e imponer la sanción que en su caso le corresponda al Partido Verde Ecologista de México, por haber incurrido en una falta al Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales al haber recibido una aportación de su Grupo Parlamentario ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, consistente en la violación del artículo 38, numeral 1, inciso a) en relación 77, numeral 2, inciso a) del código electoral federal.

Conforme a la literalidad de la resolución impugnada, es evidente que para afirmar que la falta acreditada era GRAVE, la autoridad no realizó un pronunciamiento concreto, sino que directamente coligió, con base en los aspectos hasta ahí abordados que ésta era GRAVE ORDINARIA.

Cuando lo debido era determinar porqué merecía tal calificación, cuando, como expone la propia autoridad, el partido político observó una conducta omisiva, en la que no existen datos alusivos al dolo o intencionalidad.

De ahí que, por estas razones, es fundada la consideración del partido inconforme, al dolerse, como lo hace, de una indebida motivación a cargo de la responsable al graduar la infracción acreditada.

En tales condiciones, ante lo fundado del concepto de perjuicio que se hizo valer, procede revocar la resolución recurrida, a efecto de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sólo en la parte que interesa a la materia de este recurso, deje insubsistente la determinación impugnada y, en una nueva que dicte, observando los lineamientos contenidos en la presente resolución, gradúe la falta y en consecuencia, proceda a reindividualizar la sanción, preservando el principio de legalidad que, se reitera, impone el deber de fundar y

motivar, así como la obligación de velar porque la consecuencia jurídica que determine sea proporcional a la falta que se castiga.

Lo expresado encuentra apoyo, en lo conducente, en la jurisprudencia proveniente de este Alto Tribunal, consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 295-296, así como en la Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 28-29, Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2003, intitulada y del texto siguiente:

SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN. *La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del ius puniendi, y consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias*

sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.

Similar criterio se sostuvo al decidir, entre otros los recursos de apelación números SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008, los cuales incluso son invocados en la resolución de la responsable, quien, en la medida que se explica, pese a tenerlos presentes, omite atender a cabalidad los lineamientos que en materia de calificación de la infracción quedaron precisados en dichos precedentes.

Finalmente, atento el sentido que imprime lo fundado del agravio analizado, se torna inocuo emitir pronunciamiento sobre el diverso aspecto aducido, atinente a la imposición de una multa excesiva, porque la sanción económica impuesta, a consecuencia de lo decidido en esta ejecutoria, ha quedado sin efectos.

Plazo para el cumplimiento de la presente ejecutoria. Para que la nueva decisión se emita, se otorga al Consejo General del Instituto Federal Electoral, un plazo de CINCO DÍAS HÁBILES, contados a partir de la notificación de la presente resolución; en tanto que el cumplimiento, una vez ocurrido, deberá ser informado dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Por lo expuesto y fundado, se **RESUELVE**:

PRIMERO. En lo que es materia del recurso, se revoca la resolución CG91/2010 de veinticuatro de marzo de dos mil diez, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el expediente identificado con el número Q-UFRPP 51/09, en los términos y para los efectos definidos en el considerando último de la presente resolución.

SEGUNDO. Se otorga al Consejo General del Instituto Federal Electoral, un plazo de CINCO DÍAS HÁBILES, contados a partir de la notificación de la presente ejecutoria, para efectos del cumplimiento; el cual deberá informar dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ocurra.

NOTIFIQUESE al Partido Verde Ecologista de México en el domicilio señalado; por oficio, con copia certificada de la sentencia a la autoridad responsable y, por estrados a los demás interesados; lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 28, 29, 48 y 84, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Hecho lo anterior, devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y del Magistrado Pedro Esteban Penagos López; ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO FLAVIO GALVÁN RIVERA

DAZA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO