

**RECURSOS DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-94/2015 Y  
ACUMULADOS

**RECURRENTES:** PARTIDO  
POLÍTICO NACIONAL MORENA Y  
OTROS

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

**TERCEROS INTERESADOS:**  
PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL Y DE  
LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

**MAGISTRADO PONENTE:**  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

**SECRETARIOS:** LAURA ESTHER  
CRUZ CRUZ, DANIEL JUAN GARCÍA  
HERNÁNDEZ Y MARCELA ELENA  
FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ.

México, Distrito Federal, a trece de mayo de dos mil quince.

**VISTOS**, para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con las claves **SUP-RAP-94/2015**, **SUP-RAP-95/2015**, **SUP-RAP-96/2015**, **SUP-RAP-97/2015**, **SUP-RAP-98/2015** y **SUP-RAP-100/2015** interpuestos, respectivamente, por el partido político nacional Morena; Partido de la Revolución Democrática; Partido Verde Ecologista de México; Cinépolis de México, S.A. de C.V.; Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. y Partido Acción Nacional para impugnar la resolución emitida el seis de marzo de dos mil quince, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/CG/3PEF/18/2015, iniciado de

oficio con motivo del presunto incumplimiento a la medida cautelar ordenada en el Acuerdo ACQD-INE-54/2014 dictado el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce por la Comisión de Quejas y Denuncias de la referida autoridad nacional y,

#### RESULTANDO:

I **Antecedentes.** De lo expuesto por los recurrentes en los diversos escritos de demanda, así como de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

1. **Denuncia.** El veintinueve de diciembre de dos mil catorce, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito signado por Javier Corral Jurado, en calidad de Senador y Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de ese instituto, mediante el cual interpuso denuncia contra el Partido Verde Ecologista de México y de quien resultara responsable, por hechos que considera constituyen violaciones a la normativa electoral. En dicho escrito solicitó el otorgamiento de medidas cautelares con la finalidad de suspender la difusión y retiro de la propaganda denunciada.

2. **Acuerdo de medidas cautelares.** El treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo ACQD-INE-54/2014, a través del cual determinó:

**3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** El tres de enero de dos mil quince el Partido Verde Ecologista de México, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del aludido instituto, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador contra el acuerdo precisado en el resultando que antecede. El recurso fue radicado ante esta Sala Superior con el número de expediente SUP-REP-21/2015.

Dicho medio de impugnación fue resuelto el siete de enero del año en curso, en el sentido de confirmar el otorgamiento de la medida precautoria.

**4. Orden de inicio del procedimiento sancionador ordinario oficioso.** El seis de enero de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral ordenó iniciar procedimiento sancionador ordinario contra el Partido Verde Ecologista de México, Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V.<sup>1</sup>, y Cinépolis de México, S.A. de C.V.<sup>2</sup>, por el posible incumplimiento a lo ordenado en el Acuerdo señalado.

El expediente se radicó bajo el número UT/SCG/Q/CG/3/PEF/18/2015.

**5. Resolución impugnada.** El seis de marzo siguiente el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictó la resolución INE/CG83/2015, en el procedimiento sancionador ordinario

---

<sup>1</sup> En adelante Cinemex.

<sup>2</sup> En adelante Cinépolis.

instaurado contra el Partido Verde Ecologista de México, Cinemex y Cinépolis, en los siguientes términos:

[...]

**PRIMERO.** Es **fundado** el procedimiento ordinario sancionador instaurado contra el Partido Verde Ecologista de México, Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. y Cinépolis de México S.A. de C.V., en términos del Considerando Quinto.

**SEGUNDO.** El **Partido Verde Ecologista de México** es responsable de la infracción administrativa prevista en el artículo 443, apartado 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del Considerando Quinto.

**TERCERO.** La persona moral **Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V.**, es responsable de la infracción administrativa prevista en el artículo 447, párrafo 1, inciso e), vinculado al diverso 471, apartado 8, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del Considerando Quinto.

**CUARTO.** La persona moral **Cinépolis de México S.A. de C.V.** es responsable de la infracción administrativa prevista en el artículo 447, párrafo 1, inciso e), vinculado al diverso 471, apartado 8, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del Considerando Quinto.

**QUINTO.** Se impone al **Partido Verde Ecologista de México** una sanción consistente en la reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de **\$67,112,123.52 (sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés pesos 52/100 M.N.)**, por las razones expuestas en el Considerando Sexto.

**SEXTO.** En términos del artículo 458, párrafo 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de la sanción impuesta al Partido Verde Ecologista de México será deducida a partir de la siguiente ministración mensual del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político durante el presente año, **una vez que haya sido legalmente notificada la presente Resolución.**

**SÉPTIMO.** Se impone a **Cinépolis de México, S.A de C.V.**, una sanción consistente en una multa equivalente a **100,000 (cien mil)** días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en dos mil quince, equivalente a la cantidad de **\$7'010,000.00** (siete millones diez mil pesos 00/100 M.N.) por las razones expuestas en el Considerando Sexto.

**OCTAVO.** Se impone a **Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V.**, una sanción consistente en una multa equivalente **100,000** (cien mil) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en dos mil quince, equivalente a la cantidad de **\$7'010,000.00** (siete millones diez mil pesos 00/100 M.N.), por las razones expuestas en el Considerando Sexto.

**NOVENO.** Los importes de las multas impuestas a las personas morales deberán ser pagados a la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto Nacional Electoral, en los términos señalados en el Considerando Séptimo.

**DÉCIMO.** En caso de que **Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V.**, y **Cinépolis de México S.A. de C.V.** incumplan con la obligación de pagar las multas que se les impone, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro, para lo cual deberá remitirles copia certificada de las constancias respectivas del presente expediente, conforme a las consideraciones vertidas en el Considerando Séptimo.

**DÉCIMO PRIMERO.** Dese vista a la Sala Regional Especializada con copia certificada del presente expediente, para que determine lo que en Derecho corresponda a fin de lograr la restitución del orden jurídico conculcado, respecto de la propaganda que permanece.

**DÉCIMO SEGUNDO.** Remítase copia certificada del expediente a la Comisión y a la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto Nacional Electoral para que determinen lo que en Derecho corresponda, respecto de los gastos realizados por el Partido Verde Ecologista de México, con base en las constancias y pruebas de autos.

[...]"

**II. Recursos de apelación.** Inconformes con la resolución precisada, por escritos presentados ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el diez, once y trece de marzo, el partido político nacional Morena; Partido de la Revolución Democrática; Partido Verde Ecologista de México; Cinépolis; Cinemex y Partido Acción Nacional interpusieron sendos recursos de apelación.

**III. Terceros interesados.** El trece de marzo siguiente, el senador Javier Corral Jurado y Pablo Gómez Álvarez en su

carácter de representantes de los institutos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respectivamente, presentaron escrito de tercero interesado en el expediente SUP-RAP-96/2015. El dieciséis de marzo Pablo Gómez Álvarez compareció con el mismo carácter ante la Secretaría Ejecutiva del instituto electoral respecto de los expedientes SUP-RAP-97/2015 y SUP-RAP-98/2015

**IV. Turno a Ponencia.** Recibidas las constancias atinentes en este órgano jurisdiccional, mediante proveído dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes relativos a los recursos de apelación SUP-RAP-94/2015, SUP-RAP-95/2015, SUP-RAP-96/2015, SUP-RAP-97/2015, SUP-RAP-98/2015 y SUP-RAP-100/2015, y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó, admitió las demandas de mérito y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia, la que se pronuncia al tenor de los siguientes:

#### **CONSIDERANDOS**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro

indicados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de seis recursos de apelación promovidos para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central de esa autoridad electoral administrativa que declaró fundado un procedimiento sancionador ordinario.

**SEGUNDO. Acumulación.** Del análisis de los escritos de demanda presentados por los partidos políticos Morena; Partido de la Revolución Democrática; Partido Verde Ecologista de México; Cinépolis; Cinemex y Partido Acción Nacional radicados en los expedientes de los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-94/2015, SUP-RAP-95/2015, SUP-RAP-96/2015, SUP-RAP-97/2015, SUP-RAP-98/2015 y SUP-RAP-100/2015, respectivamente, se desprende lo siguiente:

En los aludidos escritos de apelación se controvierte la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el seis de marzo de dos mil quince, en el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/CG/3PEF/18/2015, iniciado de oficio con motivo del presunto incumplimiento del Partido Verde Ecologista de México, Cinemex y Cinépolis a lo ordenado en el Acuerdo ACQD-INE-54/2014 dictado el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce por la Comisión de Quejas y Denuncias del

instituto electoral, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88/PEF/42/2014.

En ese sentido, los recursos son coincidentes al señalar como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

De esa forma, es inconcuso que existe identidad en el acto impugnado y en la autoridad señalada como responsable, lo que evidencia conexidad en la causa; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, congruente, expedita y completa los mencionados recursos de apelación, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 86 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado, lo conducente es decretar la acumulación de los recursos de apelación SUP-RAP-95/2015, SUP-RAP-96/2015, SUP-RAP-97/2015, SUP-RAP-98/2015 y SUP-RAP-100/2015 al recurso identificado con la clave SUP-RAP-94/2015, dado que este fue el que se recibió en primer orden, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

Por lo anterior, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes de los recursos acumulados.

**TERCERO. Procedibilidad.** Se encuentran satisfechos los presupuestos procesales y los requisitos atinentes, como enseguida se explica:

**I. Forma.** Los medios de impugnación se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre de los apelantes, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas. En los referidos recursos se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones, los agravios que les causa el acto cuestionado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hacen constar tanto los nombres como las firmas autógrafas de quienes comparecen a nombre de los recurrentes.

**II. Oportunidad.** Los recursos de apelación en que se actúa fueron interpuestos dentro del plazo de los cuatro días a que se refiere el artículo 8 de la Ley de la materia.

Los partidos políticos Morena y de la Revolución Democrática aducen que tuvieron conocimiento de la resolución impugnada el seis de marzo y sus escritos se presentaron el diez siguiente, esto es, al cuarto día siguiente al en que conocieron del mismo.

Por otra parte, al partido Verde Ecologista de México se le notificó la resolución el siete de marzo y presentó su demanda el once posterior, esto es, al cuarto día hábil de que fue notificado.

Finalmente, el Partido Acción Nacional fue notificado el nueve de marzo, mientras que Cinépolis y Cinemex el diez siguiente, y sus recursos se presentaron el trece del mismo mes y

año, es decir, al cuarto y tercer día de que fueron notificados, respectivamente.

Por tanto, es de concluir que las demandas se exhibieron oportunamente.

**III. Legitimación.** Los escritos cumplen con este requisito en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Esto, ya que los recursos SUP-RAP-94/2015, SUP-RAP-95/2015, SUP-RAP-96/2015 y SUP-RAP-100/2015 interpuestos por los partidos políticos Morena, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México y Acción Nacional, respectivamente, se presentaron por conducto de sus representantes propietarios ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Mientras que los recursos de apelación SUP-RAP-97/2015, SUP-RAP-98/2015 fueron promovidos por las personas morales Cinépolis de México, S.A. de C.V. y Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V., respectivamente, a través de sus representantes legales, en términos de los testimonios notariales que obran en los expedientes.

**IV. Personería.** De conformidad con lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, se tiene por acreditada la personería de Horacio Duarte Olivares, Pablo Gómez Álvarez, Jorge Herrera Martínez,

representantes propietarios de los institutos políticos Morena, de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México ante el Consejo General, respectivamente, dado que la autoridad responsable les reconoció expresamente dicha calidad jurídica al rendir los informes circunstanciados correspondientes.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, Jorge Pablo Aguilar Albo cuenta con facultades para actuar en representación de Cinépolis en términos del instrumento notarial 3, 625 pasado ante la fe del Notario Público 138, Francisco J. Corona Núñez, de Morelia, Michoacán. Por su parte Fernando Bernal Echeverría tiene reconocida su personería como apoderado legal de Cinemex ante la responsable, como lo señaló ésta última en su informe circunstanciado.

**V. Definitividad.** El requisito se cumple, porque los recursos que se resuelven son incoados para controvertir una determinación del Consejo General, contra el cual no procede algún medio ordinario de defensa.

**VI. Interés Jurídico.** El interés jurídico de los partidos políticos Morena, de la Revolución Democrática y Acción Nacional se colma, toda vez que al tener la calidad de entidades de interés público reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deriva la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, cuando consideren que un acto emitido por una autoridad electoral viola el principio de legalidad, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en la ley electoral, con independencia de la

defensa de sus intereses particulares, en tanto que al hacerlo, no defienden un interés propio, sino que busca la prevalencia del interés público.

Lo señalado tiene fundamento además en la jurisprudencia 15/2000, consultable en la Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2013, Volumen I Jurisprudencia, páginas 492 a 494, cuyo rubro siguiente: **“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES”**.

En lo tocante al Partido Verde Ecologista de México, Cinépolis y Cinemex se surte tal interés porque su inconformidad radica en que la responsable declaró fundado el procedimiento sancionador ordinario instaurado en su contra e impuso una sanción económica consistente en reducción de financiamiento al primero y a las empresas una multa; de ahí la actualización de su interés jurídico.

Dado que no se hicieron valer cuestiones de improcedencia ni esta Sala Superior advierte alguna de forma oficiosa, se procederá a estudiar el fondo del asunto planteado.

**CUARTO. Terceros interesados.** De conformidad con lo previsto en el artículo 17, párrafo 4, de la citada ley electoral adjetiva, quien considere que tiene un interés incompatible con el actor, podrá presentar escrito de comparecencia como tercero interesado en los juicios o recursos electorales, dentro del plazo

de setenta y dos horas previsto para la publicitación del medio de impugnación.

En el caso, Javier Corral Jurado y Pablo Gómez Álvarez en su carácter de representantes de los institutos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respectivamente, comparecieron en el recurso de apelación SUP-RAP-96/2015 con el carácter de terceros interesados. Asimismo, Pablo Gómez Álvarez también presentó escrito en los recursos SUP-RAP-97/2015 y SUP-RAP-98/2015.

Dichos escritos se presentaron dentro del plazo de setenta y dos horas previsto legalmente, habida cuenta que de conformidad con el acuerdo de catorce de marzo emitido por el Secretario del Consejo General de la autoridad electoral federal, el plazo para que comparecieran los terceros interesados en el expediente SUP-RAP-96/2015 inició a partir del once de marzo y concluyó el catorce del mismo mes; en ese sentido, los escritos en comento se presentaron oportunamente.

Finalmente, también se exhibieron dentro del plazo legal las promociones de tercero interesado de Pablo Gómez Álvarez en los recursos SUP-RAP-97/2015 y SUP-RAP-98/2015, ya que los recursos fueron publicitados el trece y catorce del mismo mes, respectivamente, y los escritos se recibieron por la responsable el dieciséis de marzo, esto es, al tercer y segundo día.

Por lo expuesto, se tiene a los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática haciendo las manifestaciones correspondientes.

**QUINTO. Contextualización del asunto.** Previo a efectuar el estudio de fondo, esta Sala Superior estima necesario realizar las siguientes puntualizaciones.

#### **5.1. El debido proceso material.**

Previo a la resolución de fondo del presente asunto, se estima oportuno efectuar la revisión de la instrumentación del procedimiento instaurado por la responsable, al haber determinado, dentro del ámbito de sus atribuciones, que la vía ordinaria era procedente para conocer del desacato a medidas cautelares, y si esto es conforme a los principios rectores que debieron orientar un procedimiento de tal naturaleza de acuerdo al orden jurídico nacional aplicable y en un balance con los que dimanaban del derecho comunitario

##### **5.1.1. Principios que rigen la instrumentación de los procedimientos sancionadores en el contexto del debido proceso.**

Es concepción doctrinaria y jurisprudencial que el derecho administrativo sancionador se debe sujetar a los principios del *ius puniendi*; en este orden, en el ámbito punitivo o sancionador, es ineludible el cumplimiento al principio de legalidad, como garantía de seguridad jurídica del ciudadano.

Del *ius puniendi* del Estado deriva la potestad sancionadora, la cual debe estar autorizada por el ordenamiento jurídico para garantizar procesos penales y procedimientos administrativos sancionadores que se desarrollen de acuerdo y con apego a los principios y disposiciones que rigen cada ámbito normativo, objetivo básico que debe cumplirse en el contexto de las políticas del poder público, para que su actuación no lesione derechos subjetivos de las personas.

Por tanto, la aplicación del derecho sancionatorio está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución y a la observancia de los derechos fundamentales.

De acuerdo con lo expuesto, el ejercicio arbitrario del poder no tiene cabida en un Estado Democrático y Constitucional de Derecho, de ahí que cuando la autoridad se aparta de una finalidad constitucionalmente reconocida, entonces, ese proceder resulta conculcatorio de derechos de los gobernados al ser irracional o desproporcionado; esto es, apartado de los principios fundamentales para su control, dentro del cual se concibe el derecho del debido proceso o a un proceso justo, el que involucra la facultad de toda persona para exigir al órgano competente del Estado, un proceso público, ágil y eficaz, en el que se le reconozcan garantías sustanciales y procedimentales ante una autoridad que actúe con independencia e imparcialidad.

Como consecuencia de lo apuntado y dado que comparten la naturaleza propia del *ius puniendi*, los procedimientos sancionadores están vinculados al irrestricto respeto del derecho

al debido proceso y, en ese sentido, a proteger los derechos fundamentales sustantivos y procesales de las partes, en el contexto de los principios constitucionales de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad<sup>3</sup> que lo conforman.

Por tanto, el debido proceso se aplica a todo tipo de actuaciones jurisdiccionales y administrativas, y en el ámbito electoral, inclusive al seno de los partidos políticos, en tanto busca asegurar que se apliquen las normas previamente definidas por la ley en cualquier procedimiento que pueda culminar con una resolución restrictiva de derechos.

De ahí que, la institución del debido proceso, conforme a su naturaleza pretende dar cabal cumplimiento a todas las garantías, requisitos y normas esenciales de orden público que se deben observar en cualquier instancia procesal (jurisdiccional, administrativa o partidista), para que tales actuaciones se lleven a cabo en estricto cumplimiento de las garantías constitucionales de la administración de justicia.

En esa tesitura, el cumplimiento de las reglas que integran el debido proceso han sido analizadas desde dos aristas fundamentales:

---

<sup>3</sup> Principio referido a la fundamentación y motivación de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales o con esa competencia material (penales o sancionadores), ya que éstas las deben emitir sustentadas en razones objetivas para justificar el sentido de lo decidido, ajenas a la voluntad o capricho del juzgador, a efecto de que no devengan arbitrarias.

- Desde la óptica del proceso o la posibilidad de todo sujeto de acceder a un procedimiento con la finalidad que el órgano competente se pronuncie sobre su pretensión y le brinde una tutela efectiva y diferenciada.

- El derecho a participar en el proceso, amparado por el conjunto de garantías esenciales que siempre deben respetarse, desde el inicio, durante la tramitación y hasta la conclusión del asunto.

En suma, es dable considerar que el derecho al debido proceso otorga a las partes el derecho a gozar de las garantías procesales de un juzgamiento o procesamiento adecuado y legítimo, como también debe reconocer intrínsecamente el principio de razonabilidad, para considerar a la decisión como un juicio ponderado, justo y equitativo.

La razonabilidad en el acto de juzgar requiere contar con procedimientos respetuosos de las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico para darles curso.

El debido proceso tiene entonces como finalidad, restaurar derechos lesionados, no permitir la impunidad; respetar la dignidad de todas las partes procesales; por lo que éste no se puede entender desde un concepto puramente procesal o meramente formal, en virtud de que la reparación del derecho contravenido a partir de esa ponderación es la esencia del procedimiento; de ahí que se deriven dos dimensiones esenciales: una sustantiva o material y la otra adjetiva o formal.

El primer aspecto *-en sentido material-* referido a los estándares de justicia o razonabilidad, porque su finalidad es que no se transgreda la armonía del sistema jurídico; y en el otro *-sentido formal-*, vinculado fundamentalmente a la dinámica procedimental, conformado por un conjunto de derechos esenciales que impiden que la libertad y los derechos de los individuos sean vulnerados ante la insuficiencia de un proceso o procedimiento idóneo para reclamarlos.

En ambas vertientes, se debe establecer su alcance para exigir la razonabilidad de cualquier actuación de la autoridad, al procurar que sus decisiones no deriven de actuaciones contrarias a la ley, porque se sirven de ciertas garantías legales para alcanzar el fin al que se dirigen, denominadas garantías del debido proceso, y que son el reconocimiento legal de ciertos requisitos a cumplir en dichos procedimientos.

Por ello, las dimensiones del debido proceso no sólo responden a elementos formales, en tanto también se manifiesta en cuestiones de connotación sustantiva o material para preservar los criterios de justicia que sustentan a la resolución o sentencia que deba recaer en cada asunto.

El derecho del debido proceso sustantivo implica la resolución integral de una controversia sometida a la decisión de un órgano jurisdiccional, que deriva de la obligación de conocer **los hechos para establecer la verdad**, conforme a las pruebas aportadas por las partes.

De ese modo, el conocimiento de las pruebas debe ser exhaustivo, y dirigirse sustancialmente a deducir los hechos realmente ocurridos.

Lo anterior, porque en un sistema democrático sólo son admisibles las resoluciones que aplican consecuencias jurídicas previstas en la ley, a supuestos fácticos demostrados en el proceso, ya que el interés por esclarecer los hechos está en función de intereses valiosos para la sociedad, como la salvaguarda de derechos fundamentales.

En consecuencia, la dimensión sustantiva del debido proceso evidencia que las formalidades o las reglas procesales deben tenerse en cuenta para que un procedimiento sea válido, siempre a partir de que lo preponderante es el contenido de la resolución de fondo de la controversia, al trascender los valores jurídicos que constitucional y legalmente se protegen.

**De tal modo, el debido proceso cumple una función esencial en una sociedad democrática, a saber, que conductas irregulares o contrarias al orden jurídico dejen de recibir una sanción o consecuencia jurídica necesaria.**

En la propia tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que el derecho fundamental del debido proceso permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal, esto es, exige un procedimiento que otorgue a las partes igual oportunidad de hacer

valer sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de tales pretensiones.<sup>4</sup>

Por su parte, la Corte Interamericana al pronunciarse sobre el derecho de acceso a la justicia, reconocido en los artículos 8 y 25 convencionales, que deriva en la protección judicial efectiva y el debido proceso legal, reconoce que constituyen pilares básicos, entre otros, que los procedimientos deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal y de acceso a la justicia, lo que obliga a los Estados a poner a disposición de los ciudadanos, mecanismos de defensa de sus derechos a través de recursos judiciales efectivos, adecuados y sencillos.

La Corte Interamericana sostiene además, que si bien el artículo 8º, de la Convención Americana se titula '**Garantías Judiciales**', su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que se deben observar en las distintas instancias procesales, ello, porque estima que el proceso "es un medio para asegurar en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia", a lo cual contribuyen "el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso

---

<sup>4</sup> Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 396, de título **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.**

legal"<sup>5</sup>, por lo que requiere tomar en cuenta la complejidad de los hechos, el contexto y las circunstancias en que ocurrieron.

En ese tenor, la Corte ha sostenido que "*cada acto estatal que conforma el proceso debe estar orientado hacia una finalidad específica, la determinación de la verdad a fin de que el enjuiciamiento sea legal*".

En este sentido se debe establecer que conforme a los enunciados que sustentan el derecho al debido proceso, los procedimientos sancionadores tienen como uno de sus fines primordiales establecer la verdad procesal en los fallos relativos sobre la verdad histórica de los hechos denunciados, en ello encuentra especial importancia la valoración de las pruebas, cuya suficiencia o insuficiencia es el eje rector de la decisión, de lo que depende el respaldo de las posiciones en conflicto, y con ello, se evita a su vez, que conductas transgresoras del orden jurídico no reciban una consecuencia jurídica predeterminada en ley.

En ese orden, es posible afirmar que la instrumentación de todo procedimiento sancionador debe ser asumida por el Estado y su eficacia debe quedar a cargo de esos órganos públicos en una dinámica que se enmarca a través de un adecuado balance entre los componentes dispositivos e inquisitivos que conforman su instrumentación.

---

<sup>5</sup> Corte IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párrafo 117.

Por ello, en los procedimientos administrativos sancionadores, como se anticipó, el respeto al debido proceso, en sus vertientes formal y sustantiva debe asegurar que en la secuencia de actos que los conforman, se establezcan ciertas garantías mínimas que aseguren a las partes, que el hecho presuntamente contrario a Derecho que es puesto en conocimiento de la autoridad, se investigue en forma adecuada y exhaustiva, dando a quien corresponde la posibilidad cierta de ejercer el derecho de defensa y, a la vez, otorgarle a la sociedad una garantía de que el responsable de la contravención a la ley será sancionado por la comisión de esa conducta antijurídica, conforme a los catálogos de punición definidos en la ley.

El debido proceso, en su doble vertiente formal y sustantiva, ha sido materia de interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en ese ejercicio jurisdiccional ha establecido en principio sobre ese tópico, que los artículos 14, 17, párrafo segundo, 20, apartados B y C, de la propia Carta Magna, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso efectivo a la justicia, que a la vez comprende el diverso a una tutela jurisdiccional efectiva.

En ese sentido, el debido proceso, conforme a su naturaleza, se orienta por una finalidad concreta de dar cumplimiento a todas las garantías, requisitos y normas esenciales de orden público que se deben observar en cualquier instancia procesal o procedimiento -jurisdiccional o administrativo- a efecto de que las personas estén en condiciones de defenderse

adecuadamente frente a cualquier acto proveniente de autoridad que pretenda trastocarlos.

El señalado Tribunal interamericano, en el tema relativo al derecho al debido proceso, ha establecido que éste se reconoce en el texto del artículo 8º, de la Convención Americana, emitiendo pronunciamientos que en este aspecto que han contribuido a desarrollar de manera minuciosa cada párrafo del señalado precepto convencional.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha atribuido carácter “expansivo” a las garantías previstas en el invocado precepto convencional, y al referir al apartado 8.2 ha hecho evidente su propósito de ampliar la tutela judicial a todos los supuestos “a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecidas en el mismo precepto se aplican también a esos órdenes”.

#### **5.1.2. Los procedimientos sancionadores en materia electoral. Especial y Ordinario.**

En ese sentido, el diseño normativo que se desprende de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para la instrumentación de los procedimientos sancionadores en la materia, permite advertir que existen dos vías claramente identificadas:

Por una parte, en el Capítulo IV, del Título Séptimo, se desarrolla el procedimiento especial sancionador:

En dicha instrumentación, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deben dar curso al citado procedimiento a través de reglas específicas probatorias, cuando se está en presencia de las materias previstas expresamente en la normatividad, en las que se concibe que existe necesidad de resolver conflictos de intereses, de trascendencia jurídico-política, de manera expedita.

La normatividad permite advertir que entre los parámetros establecidos para la procedencia de esa vía procesal están esencialmente las disposiciones constitucionales siguientes:

- a) El artículo 41, Base III, párrafo segundo atinente, o bien a lo dispuesto en el párrafos séptimo y octavo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Aquellos supuestos en que se hacen valer irregularidades de normas sobre propaganda política; y,
- c) Cuando se trate de actos anticipados de precampaña o de campaña.

La Sala Superior ha considerado en ese sentido, que las autoridades administrativas electorales, cuando reciban una denuncia por presuntas infracciones en materia electoral, dentro de un procedimiento electoral, en principio, deben tramitarla en la

vía del procedimiento especial sancionador y si los hechos denunciados no inciden en éste, la vía debe ser la ordinaria; esto es, las ha comprendido como dos vías esencialmente complementarias.

Así lo estableció en la jurisprudencia 17/2009, que lleva por título: **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO Y ESPECIAL. EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR CUÁL PROCEDE.”**<sup>6</sup>

En la propia tesis, los artículos 45, 46, 57, párrafo 2, 59 y 61, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral señalan que el procedimiento especial sancionador se debe tramitar precisamente para conocer denuncias relacionadas con actos y conductas relacionadas con violaciones a lo previsto en la Base III, del párrafo segundo, del artículo 41 o en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal; así como respecto a la inobservancia de las reglas en materia de propaganda político-electoral.

En paralelo, el CAPÍTULO III, que lleva por título "Del Procedimiento Sancionador Ordinario", que comprende del artículo 464 al 469, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, delinea la tramitación del procedimiento ordinario sancionador, en el que cualquier persona

---

<sup>6</sup> Consultable en la Cuarta Época de la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 3, Número 5, 2010, páginas 36 y 37.

puede presentar queja por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto Nacional Electoral o ante el Organismo Público Local, distintas a las que se deben conocer en el diverso procedimiento especializado.

A partir de lo anterior, es posible afirmar que existe un esquema normativo dual, que permite la prosecución de los procedimientos sancionadores antes mencionados en dos vías o cauces distintos; atendiendo fundamentalmente al ámbito concreto en el que se materializa la violación a principios rectores del proceso electoral, y que ambos modelos normativos instrumentales, desde sus propias características, satisfacen las exigencias del debido proceso material que ha sido analizado.

En ese tenor, también es dable afirmar que una perspectiva de tutela judicial efectiva e integral debe examinar en sentido más amplio, todos los aspectos que pueden resultar útiles para la definición del procedimiento a seguir.

Necesariamente, también deben ser objeto de ponderación otros elementos que en sentido material inciden en el procedimiento a través del cual debe tramitarse una determinada queja o denuncia.

Entre los elementos que objetiva y razonablemente deben ser materia de balance están los siguientes: a) el universo de

pruebas que deban desahogarse; b) la complejidad de la instrumentación en razón de la dirección procesal que aporten las partes; c) el número de partes involucradas y la diversidad de intereses que cada uno sostiene en el contexto del procedimiento, y d) por supuesto, la operatividad práctica que cada procedimiento exija de acuerdo a su propia naturaleza.

Los anteriores elementos, deben ser razonablemente ponderados al determinar la vía de tramitación conforme a las infracciones alegadas, puesto que tales aspectos emergen como indicadores materiales de la viabilidad o expectativas que ofrezca cada vía concreta para su materialización.

## ***5.2. Secuela procesal en la que se desarrolló el presente asunto.***

### **5.2.1. Procedimiento de origen.**

El veintinueve de diciembre de dos mil catorce, el Senador Javier Corral Jurado presentó denuncia contra el Partido Verde Ecologista de México y de quien resultara responsable por la difusión de propaganda que, desde su perspectiva, contravenía la normativa electoral, dando origen al procedimiento especial sancionador correspondiente.

Dentro de ese procedimiento, el treinta y uno siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo ACQD-INE-54/2014, en el que determinó procedente el otorgamiento de la medida cautelar solicitada por el

denunciante, y vinculó al referido instituto político, Cinemex y Cinépolis, en los siguientes términos:

a). Al Partido Verde Ecologista de México, que de manera inmediata (en un plazo que no podrá exceder de doce horas contadas a partir de la notificación de esta resolución) realice las gestiones y actos necesarios suficientes e idóneos para suspender la difusión de los *cineminutos* y retirar la propaganda fija denunciada, materia de esta medida cautelar (en un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas contadas a partir de que se notifique la presente resolución); asimismo, deberá **abstenerse de contratar o solicitar la difusión de propaganda con elementos similares a los que son materia de la presente determinación.**

b). A Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. (Cinemex) y a Cinépolis de México, S.A. de C.V. (Cinépolis), que de manera inmediata (en un plazo que no podrá exceder de doce horas contadas a partir de que se notifique esta resolución) suspendan la difusión de los *cineminutos* denunciados, **materia de esta medida cautelar y se abstengan de contratar o difundir promocionales de la misma naturaleza.**

Apercibido que, en caso de incumplir con la presente determinación, esta autoridad actuará en términos de lo establecido en el artículo 41, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en el que se establece lo siguiente:

#### **5.2.2. Diligencias realizadas con el objeto de constatar el cumplimiento de la medida cautelar.**

Con la finalidad de dar seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, durante el periodo del dos al cinco de enero de dos mil quince, ordenó al personal del Instituto Nacional Electoral la realización de diversas diligencias de verificación y certificación en salas de exhibición de cine de las cadenas Cinemex y Cinépolis, así como en diversos puntos de la vía pública, con la finalidad de verificar si se había suspendido la difusión de *cineminutos* y retirado la

propaganda fija alusiva al Partido Verde Ecologista de México, en los términos indicados en la medida cautelar.

### 5.2.3. Instrumentación y resolución del procedimiento ordinario sancionador.

Atento al resultado de las aludidas actuaciones y, toda vez que **habían transcurrido cuatro días** sin que las partes vinculadas hubieran dado puntual cumplimiento a la medida cautelar, la Unidad Técnica procedió en los siguientes términos:

- **Radicación.** El seis de enero del año en curso, ordenó el inicio del procedimiento ordinario sancionador, con el objetivo de investigar la conducta asumida por el Partido Verde Ecologista de México, Cinépolis y Cinemex **en relación con la orden de suspensión.**

Con la finalidad de contar con los elementos necesarios para determinar lo conducente, la autoridad sustanciadora requirió al partido político para que le informara si para la elaboración de los promocionales erogó algún gasto de producción y, en su caso, indicara con quien realizó tal operación.

- **Emplazamiento.** Por acuerdo de once de enero, la Unidad Técnica radicó el procedimiento y, en observancia a las garantías de debido proceso ordenó **emplazar al Partido Verde Ecologista de México y a Cinemex<sup>7</sup>**, toda vez que las diligencias de verificación efectuadas hasta ese momento, informaban que en

---

<sup>7</sup> El emplazamiento a Cinépolis ocurrió con posterioridad, tal como se relatará en párrafos posteriores.

las Salas de exhibición de la referida persona moral continuaban difundándose los *cineminutos* materia de la medida cautelar.

A partir de ese momento quedaron a disposición del partido y persona moral referidos, los autos a fin de que ejercieran su derecho de defensa en la forma y términos que estimaran conducentes.

- **Escrito en el que se reitera que la medida no se ha cumplido.** Mediante escrito de catorce de citado mes y año, el Senador Javier Corral Jurado insistió ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que también **Cinépolis** continuaba transmitiendo *cineminutos*, al menos, en las salas de “*Plaza Perisur*” y “*Plaza Universidad*”.

- **Verificaciones realizadas por personal de Instituto Nacional Electoral.** Mediante sendos acuerdos de quince y diecinueve de enero del año en curso, la autoridad investigadora volvió a instruir al personal adscrito para que se constituyeran en las Salas de exhibición de Cinépolis y Cinemex, de manera aleatoria, en todos los Estados de la República Mexicana, a efecto de certificar si continuaban transmitiendo *cineminutos* con propaganda alusiva al Partido Verde Ecologista de México.

- **Emplazamiento a Cinépolis y apercibimiento a todas las partes involucradas para cumplir la medida cautelar.** El propio diecinueve de enero, la autoridad sustanciadora emitió un diverso acuerdo por el que, entre otros aspectos, ordenó **emplazar a Cinépolis**, en razón de que con motivo de las diligencias de

verificación efectuadas en *Cinépolis Perisur* y *Cinépolis Universidad* se detectó la difusión del promocional “Circo sin animales”.

Asimismo, la propia resolución, la autoridad **requirió y apercibió** al Partido Verde Ecologista de México, Cinépolis y Cinemex a efecto de que dejara de eludir el acatamiento a lo ordenado desde el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, en los términos siguientes:

“**TERCERO. ORDEN DE RETIRO DE PROPAGANDA.** [...], se requiere al **Partido Verde Ecologista de México, así como a las empresas Cinépolis de México, S.A. de C.V. y Cinemex, S.A. de C.V.** para que **DE MANERA INMEDIATA, RETIREN** cualquier spot o promocional relacionado con aquellos que fueron materia de medidas cautelares por parte de la citada Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88/PEF/42/2014, los cuales se identifican como “Circo sin animales” y “Pena de muerte a secuestradores” alusivos al partido político antes enunciado. Se apercibe a las citadas personas morales, como al instituto político referido, que en caso de no cumplir en tiempo y forma con el presente requerimiento, su conducta contumaz demostrada será valorada de manera conjunta, con aquellos elementos que se desprendan del expediente al momento de resolver en definitiva el presente procedimiento administrativo.  
[...]

El acuerdo se notificó el veintidós de enero de dos mil quince.

La determinación en comento fue impugnada ante esta Sala Superior, a través del recurso de apelación **SUP-RAP-16/2015**; el diecinueve de febrero posterior se resolvió en el sentido de **confirmarlo**.

- **Contestación al emplazamiento.** El partido político referido, así como las personas morales recurrentes comparecieron al procedimiento en las fechas que se indican en el siguiente cuadro:

Compareciente	Fecha de contestación al emplazamiento
Partido Verde Ecologista de México	Escrito de 21 de enero de 2015, recibido el 22 siguiente.
Cinemex	Escrito de 20 del citado mes y año, recibido el 22 posterior.
Cinépolis	Promoción de 26 de enero, recepcionada el 27 siguiente.

- **Alegatos.** Mediante acuerdo de treinta de enero de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dio vista a las partes para que, en vía de alegatos, manifestaran lo que a su interés conviniera.

El Partido Verde Ecologista de México y Cinemex formularon alegatos el cinco y siete de febrero, respectivamente. Cinépolis fue omiso al respecto.

- **Resolución.** Desahogada la instrumentación, el seis de marzo del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió resolución en el sentido de considerar responsables al Partido Verde Ecologista de México, Cinépolis y Cinemex, por el incumplimiento a la medida cautelar; en consecuencia impuso las sanciones siguientes:

- Al **Partido Verde Ecologista de México** una sanción consistente en reducción del cincuenta por ciento (50%) de

la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de \$67'112,123.52 (sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés pesos 52/100), con fundamento en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción III, al haberse actualizado la infracción prevista en el numeral 443, párrafo 1, inciso b), ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- A las personas morales **Cinépolis y Cinemex**, una sanción consistente en multa de cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalente a la cantidad de \$7'010,000.00 (siete millones diez mil pesos 00/100), de conformidad con lo previsto en el artículo 456, párrafo 1, inciso e), fracción III, por haber inobservado lo establecido en el diverso 447, párrafo 1, inciso e), en relación con el 471, párrafo 8, del citado texto legal.

**Es importante destacar que en la resolución impugnada, la materia de análisis fue la conducta desplegada por los sujetos involucrados, en el contexto del cumplimiento a la orden de suspender y retirar la propagada precisada en la resolución que contenía la medida cautelar antes referida.**

La temporalidad a la que circunscribió la investigación abarcó del dos de enero, esto es, a partir del día siguiente en que se notificó la orden de suspensión, hasta el seis de febrero de dos mil quince, data en que quedó sin efectos la medida cautelar por haberse resuelto el fondo del procedimiento especial sancionador.

Asimismo, en la resolución impugnada se destaca que Cinépolis, mediante escrito de veintiséis de enero de dos mil quince, cuando compareció al procedimiento reconoció haber difundido ciento veintiún mil setecientos cincuenta y ocho impactos (121,758) de *cineminutos* con propaganda a favor del Partido Verde Ecologista de México.

Finalmente, es preciso subrayar que en la determinación controvertida se acotó, en tanto se precisó que no constituía objeto de análisis la legalidad o ilegalidad del contenido de la propaganda denunciada en el procedimiento especial, ya que ese pronunciamiento correspondía a la Sala Regional Especializada de este tribunal, de manera que, se enfatizó, la decisión de ese caso, se circunscribía al análisis del puntual acatamiento de la medida provisional.

**Ahora bien**, la Sala Superior considera que el análisis de los elementos fácticos reseñados con anterioridad permite advertir que el desarrollo instrumental satisfizo, esencialmente, las reglas básicas del debido proceso.

En principio, la determinación que ahora se señala como acto reclamado tuvo su origen en una denuncia formulada por el Senador Javier Corral para **iniciar un procedimiento especial sancionador a efecto de investigar conductas que pudieran resultar contraventoras de la normativa electoral, en el curso del proceso electoral que actualmente se desarrolla**. En la instrumentación de ese procedimiento, la Comisión de Quejas y

Denuncias del Instituto Nacional Electoral otorgó medidas cautelares.

En ese contexto, y en ejercicio de la facultad que tiene el Instituto Nacional Electoral para constatar el cumplimiento de sus determinaciones, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral ordenó a los Vocales Ejecutivos de la treinta y dos entidades federativas que se constituyeran, aleatoriamente, en las salas de cine de Cinépolis y Cinemex con la finalidad de verificar si continuaban difundiendo *cineminutos* materia de la medida cautelar o con rasgos similares a aquellos que fueron materia de la suspensión, así como la permanencia de la propaganda fija denunciada.

El resultado de las verificaciones efectuadas, motivó que la referida Unidad Técnica iniciara, de oficio, **un procedimiento ordinario sancionador**, que tiene como característica esencial la regulación de plazos más amplios para su instrumentación, así como la posibilidad de ofrecer y allegar al sumario mayores elementos de convicción, de aquéllos que se permiten tratándose de procedimientos especiales sancionadores.

En el presente asunto, la vía ordinaria encontró su razón de ser en la naturaleza de la presunta vulneración alegada, esto es, el desacato a una medida cautelar con posible impacto en el territorio nacional, además del medio comisivo empleado, el cual por su características, no se encuentra sujeto a monitoreo por parte de la autoridad, a diferencia de lo que acontece con radio y televisión, medios de comunicación escrita, entre otros, lo cual obliga a contar con plazos más extensos y la permisión para las

partes de ofrecer las probanzas necesarias a efecto de posibilitarles refutar la imputación.

De tal modo que, en la especie y derivado de las particularidades que rodean al asunto, la autoridad electoral administrativa nacional siguió el procedimiento ordinario para estar en aptitud de desahogar el cúmulo de diligencias indispensables a partir de los hechos denunciados, garantizando las reglas de debido proceso, potenciándolas en su materialidad, situación que lejos de generar un perjuicio a los denunciados, les posibilitó una adecuada y mejor defensa.

De esa forma, el procedimiento cubrió las etapas esenciales de un debido proceso, en tanto que tuvo su origen en una denuncia; se desarrolló en un cauce procesal que permitió el desenvolvimiento de las fases probatorias, y otorgó a los denunciados la oportunidad de alegar en su defensa *-a fin de satisfacer la garantía de audiencia y defensa adecuada-*.

Finalmente, fue resuelto por un órgano resolutor imparcial dentro de un plazo razonable, esto es, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, máxima autoridad deliberativa y de decisión al seno del referido órgano nacional; de manera que, se ajustó a las premisas del artículo 47 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de lo anterior, deviene infundado lo que plantea el Partido Verde Ecologista de México a manera de alegato en el

escrito de seis del mes y año en curso, en cuanto a que el aludido Consejo General carecía de competencia para resolver y, por ello, desde su perspectiva, procede la reposición de actuaciones. Lo anterior, porque como se ha explicado, estamos ante un procedimiento ordinario en el que se respetaron esencialmente las formalidades del debido proceso y que incluso no reveló una extensión temporal más allá de lo razonable, dado que la resolución impugnada se emitió el seis de marzo de dos mil quince, esto es, cuando el proceso electoral aún se encontraba en la etapa de intercampañas.

#### SEXTO. Marco normativo.

##### 6.1. Relevancia de las medidas cautelares en el contexto de un proceso electoral.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que al caso interesa, dispone:

###### Artículo 41.- [...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, **las formas específicas de su intervención en el proceso electoral** y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

[...]

II. [...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los **medios de comunicación social**. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a

prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

**Apartado A. [...]**

[...]

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

[...]

**Apartado D.** El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, **el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares**, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

**IV. [...]**

La violación a estas disposiciones por los partidos **o cualquier otra persona física o moral** será sancionada conforme a la ley.

[...]

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

**Artículo 471.**

[...]

8. Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, en los términos establecidos en el artículo 467 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Por su parte, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral señala:

**Artículo 38**

[...]

3. Procede la adopción de medidas cautelares en todo tiempo, para lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y las contenidas en el Reglamento.

Como se observa, desde la cúspide de nuestro orden jurídico nacional, hasta el ordenamiento reglamentario del Instituto Nacional Electoral en materia de quejas y denuncias, se prevé la posibilidad de decretar medidas cautelares, dentro del desarrollo de un procedimiento sancionador en materia electoral.

La necesidad de medidas cautelares tiene su razón de ser en la finalidad de lograr el cese de los actos o hechos que puedan constituir infracciones en la materia; evitar la producción de daños irreparables; impedir la posible afectación de los principios que rigen los procesos electorales; o cuando se ponga en riesgo la vulneración de los valores protegidos por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares, tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente una situación que, en una apreciación preliminar, pudiera calificarse como ilícita. Se trata de **impedir que**

el acto que motiva el otorgamiento de la medida, de continuar realizándose, haga ilusoria la salvaguarda de los valores que rigen del proceso electoral.

De esa forma, las medidas cautelares en materia electoral, se erigen como un mecanismo que protege el adecuado desarrollo del proceso electoral, fundamental en el sistema democrático, paralizando la conducta con la finalidad de no afectarlo; por tanto, el estricto acatamiento de una resolución que las decreta, constituye un determinación de orden público y observancia obligatoria.

De ello deriva la exigencia a todos los sujetos obligados de atenderla, realizando todos los actos eficaces idóneos y suficientes para alcanzar la ejecución completa, integral y oportuna, favoreciendo el efecto útil de la medida cautelar.

Es preciso enfatizar que, además de los partidos políticos y demás involucrados directamente en la contienda comicial, cualquier persona física o moral tienen un deber integral de observar las disposiciones en materia electoral, entre las que se encuentran, las que regulan el dictado de medidas cautelares.

## **6.2. Cumplimiento de las resoluciones como parte del debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva.**

Desde otra arista, debe decirse que ante el desacato a una medida cautelar, la normativa reglamentaria del Instituto Nacional Electoral en materia que quejas y denuncias, establece en su artículo 41 que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral

cuenta con diversos mecanismos para actuar; entre otros, **está facultada para iniciar un nuevo procedimiento para la investigación** de los hechos que originen el probable incumplimiento y, en su caso, insistir en la eficacia de lo ordenado e imponer la sanciones correspondientes.

El referido precepto se inserta en la lógica de que la ejecución de las decisiones definitivas y obligatorias de cualquier jurisdicción, son condiciones de una tutela jurisdiccional efectiva y del debido proceso.

En el sistema interamericano, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en armonía con las exigencias del debido proceso reconocidas en el artículo 8 del propio instrumento internacional<sup>8</sup>, establece que los Estados Partes se comprometen a *“garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”*<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiterados precedentes ha remarcado la relevancia en cuanto a la vigencia del debido proceso legal en sede administrativa. En la sentencia recaída al caso *Baena Ricardo vs Panamá* el tribunal interamericano subrayó que las exigencias previstas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituyen *“el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales”*; de manera que, *“cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”*.

<sup>9</sup> Se estima orientador el criterio asumido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al resolver el Caso *Immobiliare Saffi c. Italia*, sentencia del 28 de julio de 1999, en la que, reforzando la idea de que el derecho a la protección judicial devendría en una mera formalidad si el reclamante no pudiera hacer valer la decisión que en definitiva recae en el proceso, sostuvo que: *“el derecho de acceder a un tribunal sería ilusorio si el orden jurídico interno de un Estado parte permitiese que una decisión judicial definitiva y obligatoria resultase inoperante en perjuicio de una de las partes”*. (párrafo 63)

De esa forma, el principio de la efectividad del *recurso* se tornaría ilusorio si la decisión resultante no adquiere materialidad. Por ello, la sentencia y determinaciones definitivas *-objeto de todo proceso jurisdiccional-* que se dicte en un caso concreto debe ser acatada en sus términos; de lo contrario redundaría en una mera formalidad, *sin efecto útil* alguno.

En ese tenor se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia pronunciada en el caso *Mejía Hidrovo*, en la que determinó que **la efectividad de las decisiones de las autoridades judiciales y jurisdiccionales depende de su ejecución, la cual que habrá de ser completa, integral y sin demora, con el fin de dar plena vigencia a una tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.**

Lo contrario implicaría la negación misma del derecho o valores involucrados que se trataron de asegurar con la decisión. Para ilustrar sobre lo anterior se transcribe la parte conducente del fallo invocado:

104. Así, la Corte ha señalado que “[e]n los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, [...]. La segunda, **garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes**, de manera que se **protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos**. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento”. Por tanto, **“la efectividad de las sentencias depende de su ejecución**. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado”.

105. La Corte considera que la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, *inter alia*, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, y estado de derecho. La Corte concuerda con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora.

Los criterios que informa el precedente adoptado por el tribunal interamericano se invocan en lo conducente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reconocen que los tratados internacionales de derechos humanos y la interpretación que efectúa el tribunal comunitario, forman parte del orden jurídico nacional.

En este contexto, la Organización de Estados Americanos, de la que el Estado Mexicano forma parte, aprobó en sesión plenaria celebrada el once de septiembre de dos mil uno, la Carta Democrática Interamericana, que postula, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; así como el acceso al poder y su ejercicio **con sujeción al Estado de Derecho**, son constitutivos de todo esquema que se afilie a ese modelo democrático representativo. En particular el segundo párrafo del artículo 4º dispone:

“La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y **el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia**”.

En ese sentido, se considera que resulta fundamental en un esquema que aspire a la consolidación de la democracia, la

**subordinación al orden Constitucional, además de todas las instituciones del Estado, de los sectores de la sociedad.**

De esa manera, tratándose de la ejecución de sentencias, la sujeción al orden constitucional comprende el deber de todas las autoridades, así como demás sujetos obligados al cumplimiento de una sentencia -que tuteló valores constitucionales-, de atender la decisión judicial, favoreciendo el acatamiento, de manera pronta, eficaz y completa.

### **6.3. Los cines como medio de comunicación social.**

Dada la calidad que tienen dos de los sujetos sancionados, ahora recurrentes, se estima conveniente mencionar que en el precedente identificado con el número SUP-REP-3/2015 y acumulados, esta Sala Superior arribó a la conclusión que las empresas dedicadas a la cinematografía -salas de cine-, se encuentran inmersas en el marco normativo que ha delineado el nuevo modelo de comunicación social; y de ese modo, están constreñidas a cumplir con sus disposiciones. Para ello, destacó la relevancia social que tienen los cines como medio o vehículo de expresión artística, educativa, así como una actividad cultural básica, sin desconocer el aspecto comercial que le caracteriza, según lo reconoce el legislador federal en el artículo 4, de la Ley Federal de Cinematografía. En ese contexto, los promocionales o comerciales que se transmiten durante la exhibición de una película en una sala de cine, pertenecen a la modalidad de comunicación social, que está sujeta al citado marco normativo.

La difusión de promocionales o comerciales que aparecen con motivo de la exhibición de una película en una sala de cine, cualquiera que sea su denominación (“*cineminutos*”, “*cinenotas*” o “*cinemensajes*”), constituyen mensajes que se difunden masivamente, en la propia dimensión que caracteriza a esa expresión de la comunicación.

El cine así, puede ser concebido como un cauce de comunicación útil para difundir información al alcance de un vasto sector de la sociedad, en un espacio dedicado al ámbito de la cultura y entretenimiento que, es cierto, sin tener el resguardo normativo como el que corresponde a la televisión y radio, se inserta como una de las vías fértiles para entrar en comunicación con la sociedad, y por ello, debe regirse por el ámbito normativo que hoy regula el marco de comunicación social válido de acuerdo al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **SÉPTIMO. Estudio del caso concreto.**

La lectura de las demandas, de los seis recursos de apelación que se resuelven, revela que las impugnaciones pueden identificarse a partir de dos posiciones diferenciadas.

Desde una perspectiva, el Partido Verde Ecologista de México, así como Cinépolis y Cinemex pretenden fundamentalmente que esta Sala Superior revoque la resolución impugnada, para el efecto de que se les libere de responsabilidad o, en su caso, se reduzca la multa impuesta.

En una lógica distinta, los partidos políticos nacionales Morena, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, estiman que la sanción impuesta incumple con la función inhibitoria de la pena y, por tanto, se debiera incrementar.

En ese contexto, esta Sala Superior considera que, por cuestión de orden, el estudio de los motivos de inconformidad debe efectuarse en dos apartados.

Así, toda vez que los agravios formulados por el Partido Verde Ecologista de México, así como las cadenas de cine referidos se dirigen a cuestionar la existencia de la infracción, y la primera de las personas morales mencionadas plantea cuestiones de regularidad constitucional, se estima factible iniciar con el estudio de tales motivos de inconformidad; enseguida, se atenderán los argumentos expresados por los partidos políticos nacionales Morena, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, así como del Partido Verde Ecologista de México, y las personas morales recurrentes, encaminados a cuestionar la individualización de la sanción,

**7.1. Planteamientos del Partido Verde Ecologista de México, Cinépolis y Cinemex, que cuestionan la existencia de la infracción.**

**7.1.1. Inaplicación de los artículos 461, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como**

**23, párrafo 5, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.**

Los preceptos invocados prevén la facultad de la autoridad que sustancie el procedimiento sancionador, de efectuar el desahogo de *verificaciones* o inspecciones que se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

En concepto de Cinépolis, las normas referidas se apartan del artículo 14 Constitucional porque vulneran los derechos fundamentales de audiencia y debido proceso. Consideran que su derecho de defensa sólo quedaría garantizado si se permitiera a los afectados aportar pruebas y alegar lo que a su interés conviniera durante el desahogo de la diligencia de verificación.

En otra vertiente, plantea que los preceptos cuestionados, vulneran el artículo 16 Constitucional por dos razones fundamentales: a) no prevén que el desahogo de esa probanza debe estar precedido de un mandamiento por escrito, tal como ocurre con los cateos en materia penal y las visitas domiciliarias o de inspección en materia administrativa; y, b) tampoco exigen el levantamiento de un acta circunstanciada ante la presencia de dos testigos, en la que se permita intervenir al interesado para que alegue y aporte pruebas en su favor; requisitos que, en su concepto, son indispensables en el desahogo de la diligencia que se realice con motivo de esa probanza.

Con la finalidad de analizar los argumentos vertidos por Cinépolis se estima pertinente traer a colación el contenido de las normas que califica como inconstitucionales.

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

**Artículo 461.**

[...]

5. La autoridad que sustancie el procedimiento podrá ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

[...]

**Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.**

**Artículo 23.** Del ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas.

[...]

5. La autoridad que sustancie el procedimiento ordinario o especial podrá ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como pruebas periciales cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados, tomando en consideración los principios de expedites y debido proceso. El desahogo de los reconocimientos o inspecciones judiciales atenderá lo siguiente:

I. Los representantes partidistas pueden concurrir al reconocimiento o inspección judicial, siempre que exista petición clara y motivada de lo que con ella se pretende acreditar. Para tal efecto, la autoridad que sustancie el procedimiento, comunicará mediante oficio a los representantes partidistas la realización de dicha inspección de manera inmediata.

II. Del reconocimiento o inspección judicial se elaborará acta en que se asienten los hechos que generaron la denuncia presentada, circunstancias de tiempo, modo y lugar, y observaciones que realicen los que en ella acudieron, debiendo identificarse y firmar el acta. Cuando fuere preciso se harán planos o se tomarán vistas fotográficas del lugar u objeto inspeccionados, y

III. En el acta de la diligencia instrumentada por personal del Instituto, deberán asentarse de manera pormenorizada los elementos indispensables que lleven a la convicción de que se constataron los hechos que se instruyó verificar, además de asentar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la actuación, se detallarán:

a). Los medios por los que se cercioró, que efectivamente se constituyó en los lugares indicados;

b). Las características o rasgos distintivos de los lugares en donde se actuó;

c). Los elementos que se observaron en relación con los hechos objeto de la inspección;

d). Los medios en que se registró la información, y

e). Los nombres de las personas con las que, en su caso se entrevistó y la información que éstas proporcionaron respecto de los hechos materia de inspección o reconocimiento.

Los preceptos invocados establecen la facultad de la autoridad que instrumente un procedimiento sancionador, de ordenar el desahogo de inspecciones o reconocimientos, en aquellos casos en que: a) la violación reclamada lo amerite; b) los plazos lo permitan; y, c) se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

**La diligencia que se realiza tiene como finalidad primordial, que el personal actuante certifique o constate de manera directa la existencia de hechos relacionados con la materia de investigación, durante la secuela procedimental, a efecto de obtener mayores elementos para resolver conforme a derecho.**

Por su parte, el precepto reglamentario complementa determinadas formalidades que debe cumplir la mencionada diligencia. Destaca que la autoridad que sustancie el procedimiento podrá ordenar que personal adscrito realice tales **verificaciones**, tomando en consideración los principios de **expeditez y debido proceso**, para lo cual observará lo siguiente:

El personal del Instituto que la lleve a cabo **levantará acta circunstanciada** en la que asentará las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como el relato de lo que hubiere observado, detallando: *i)* los medios por los que se cercioró que efectivamente se constituyó en los lugares indicados y las características o rasgos distintivos de tales sitios; *ii)* los elementos que se percibieron en relación con el objeto de la inspección; *iii)* los medios en que se registró la información; *iv)* en su caso, los nombres de las personas con las que se entrevistó y la

información que éstas proporcionaron respecto a los hechos materia de la inspección.

Los requisitos antes descritos resultan acordes con lo establecido por esta Sala Superior, en la jurisprudencia 28/2010, de rubro: DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA.

Ahora bien, dado que la recurrente solicita la inaplicación de los preceptos antes referidos, por considerar que se apartan del artículo 14, párrafo primero, del texto constitucional, que reconoce el derecho fundamental de **audiencia y debido proceso**, se estima pertinente formular las siguientes consideraciones.

Las formalidades esenciales del procedimiento comprenden el “derecho de audiencia”, que implica que la parte afectada por algún acto de autoridad, sea llamada ante el órgano de autoridad a fin de que pueda defenderse correctamente. Este llamamiento abarca, además de la posibilidad de que el particular sea emplazado, la exigencia de poner a su disposición todos los elementos que le permitan tener una “noticia completa” de los hechos que dan origen al **procedimiento, sea de índole judicial o administrativo**, con la finalidad de que pueda ofrecer pruebas, alegar en su defensa y que tal procedimiento concluya con una resolución debidamente fundada y motivada.

Los derechos fundamentales que integran el debido proceso son exigibles también a los procedimientos administrativos y

sancionadores<sup>10</sup>. Deben observarse en todas las instancias procesales, a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlas.

Destacado lo anterior, esta Sala Superior estima infundado e insuficiente el argumento de la apelante en el cual aduce que los preceptos analizados son inconstitucionales porque **le impiden una adecuada defensa**, al no exigir que el particular acuda a la *diligencia de verificación* con la finalidad de aportar pruebas y defenderse del resultado de ésta.

En principio debe puntualizarse que las normas cuya inconstitucionalidad plantea la recurrente, como ya se explicó anteriormente, facultan a la autoridad sustanciadora para que, durante el desarrollo del procedimiento sancionador electoral, ordene al personal del Instituto Nacional Electoral el desahogo de *verificaciones cuya finalidad se circunscribe a certificar, generalmente en sitios públicos*, hechos relacionados con la materia de la investigación, los cuales se asientan en actas circunstanciadas que deben cumplir las formalidades enunciadas en la norma reglamentaria antes invocada.

---

<sup>10</sup> En ese tenor se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos al emitir sentencia en los casos Baena Ricardo e Ivcher Bronstein<sup>10</sup>, en la que estableció "que el debido proceso legal se refiere al *conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal*". Sentencia de 6 de febrero de 2001

Esta clase de actuaciones, desahogadas en la secuela del procedimiento sancionador, tienen como finalidad primordial proporcionar a la autoridad los elementos objetivos que lleven al esclarecimiento de los hechos materia de la investigación.

Es importante destacar que de acuerdo con los artículos 467 y 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el procedimiento **ordinario** sancionador se instrumenta siguiendo una secuencia procesal que inicia con la queja, denuncia o el acuerdo de apertura oficiosa. Una vez admitido el procedimiento, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral **emplaza** a la persona contra la que se sigue la investigación, corriéndole traslado con los documentos atinentes, **concediéndole cinco días** para que **conteste** las imputaciones y **aporte las pruebas** que estime conducentes. Asimismo, las partes cuentan con un plazo de cinco días para **alegar** lo que a su interés convenga.

La anterior regulación evidencia que la persona contra la que se sigue el procedimiento ordinario sancionador tiene garantizado su derecho a aportar pruebas y defenderse de los hechos materia de dicho procedimiento; de manera que, su derecho de defensa se encuentra resguardado dentro de ese procedimiento.

El interesado tiene la posibilidad de aportar elementos de convicción dirigidos a desvanecer el resultado de la *diligencia de verificación* si la considera adversa a sus intereses; lo que pone de manifiesto que su derecho de defensa se encuentra protegido.

Acorde al diseño normativo que rige al procedimiento ordinario sancionador, el derecho de defensa de la persona sujeta a investigación, se encuentra salvaguardado con la posibilidad que tiene de aportar pruebas que se opongan al resultado de la diligencia de verificación.

De esta manera, no resulta exigible que la aducida garantía de audiencia, deba necesariamente estar inscrita en la propia instrumentación de la diligencia, dado que los inconformes tendrán derecho a conocer con oportunidad todo lo actuado en esa diligencia, para controvertir su desahogo y resultado.

**Desde otro ángulo**, se analiza la constitucionalidad de los aludidos preceptos, a la luz del artículo 16 Constitucional, el cual en la parte conducente establece:

**“Artículo 16.**

[...]

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencias.

[...]

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas para los cateos”.

La disposición constitucional transcrita, **dirigida a los cateos y visitas domiciliarias**, tiene como finalidad salvaguardar la

inviolabilidad del domicilio de los gobernados, entendida en el sentido de que las autoridades **no pueden irrumpir en el domicilio de los particulares**, si no existe una orden escrita, emitida por autoridad competente, en la que expresamente se ordene qué sitio será inspeccionado y el objeto de lo que será revisado.

Las formalidades descritas que se exigen en sede constitucional, para llevar a cabo un cateo o iniciar el desarrollo de una visita domiciliaria en materia impositiva o administrativa, tienen como finalidad primordial brindar seguridad jurídica al particular respecto a la inviolabilidad de su domicilio.

Destacado lo anterior, esta Sala Superior considera **infundado** el planteamiento de la apelante, porque **parte de la premisa de que el desahogo de la prueba de inspección dentro del procedimiento sancionador electoral, es equivalente a un cateo o visita domiciliaria**; lo que desde su enfoque impondría **exigir idénticas** formalidades a las previstas para el cateo y visita domiciliaria.

No obstante, es preciso señalar que la inspección o verificación previstas en los artículos 461, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 23, párrafo 5, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, tanto por su diseño normativo como por su implementación material tienen un desarrollo distinto al cateo o visita domiciliaria. Se trata del desahogo de una prueba, ordenada por la autoridad investigadora, inmersa en la secuela de actos que se desarrollan en un procedimiento sancionador en materia

electoral, que tiene una finalidad específica: **el esclarecimiento de los hechos denunciados**, para estar en condiciones de determinar si se dieron las violaciones legales aducidas

Es por ello, que tales preceptos no exigen la emisión de un mandamiento escrito u orden judicial, en los términos que se requiere para las visitas domiciliarias o cateos. Empero, **la lectura de las normas analizadas revela que el desahogo de tal probanza sí se encuentra cubierto por determinadas formalidades, descritas en la disposición reglamentaria que se examina.**

En efecto, de tal diligencia, el personal actuante del Instituto debe **levantar acta circunstanciada** en la que haga constar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se desarrolla *-mecanismo dispuesto para salvaguardar el principio de legalidad y certeza-* ; habrá de pormenorizar los elementos indispensables que lleven a la convicción de que se constataron los hechos que se instruyó verificar; cómo se cercioró que se constituyó en el lugar indicado; los rasgos distintivos del lugar y los medios en que registró la información; de ser el caso, los datos de la persona con la que se entrevistó. **Formalidades dirigidas, precisamente, a dotar de certeza jurídica el desahogo de la prueba.**

Por tal razón, no se advierte que los preceptos cuestionados se aparten del artículo 16 Constitucional; de ahí que deviene infundada la petición de inaplicación que se analiza.

#### **7.1.2. Legalidad de las diligencias de verificación realizadas en las salas de cine.**

A partir de lo anterior, se considera que también resultan **infundados** los argumentos formulados por la recurrente en los que aduce que las diligencias de verificación, efectuadas en el procedimiento sancionador, carecen de validez porque no están precedidas de mandamiento escrito, ni se levantó acta circunstanciada en presencia de dos testigos; aspectos que, en perspectiva de la inconforme denotan que se trata de *pruebas ilícitas*.

Para atender adecuadamente este motivo de inconformidad, se estima conveniente puntualizar lo siguiente:

*l)* El dos de enero de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral emitió acuerdo en el que ordenó lo siguiente:

**“SEGUNDO. CUMPLIMIENTO A LA MEDIDA CAUTELAR CINEMINUTOS.**

[...]

Por lo anterior y con el fin de constatar el debido cumplimiento por parte de Cadena Mexicana de Exhibición, S.A de C.V (Cinemex) y de Cinépolis de México, S.A. de C.V. (Cinépolis), de suspender la difusión de los *cineminutos* materia de la medida cautelar, se instruye a los treinta y dos Vocales Ejecutivos y Secretarios de las Juntas Locales Ejecutivas de este Instituto a efecto de que, **de manera inmediata** se apersonen de forma aleatoria, en cualquier cine de los conocidos como Cinemex o Cinépolis de su entidad federativa, con el objeto de ingresar a alguna de las funciones cinematográficas, y verifiquen si previo al inicio de la película que corresponda se sigue transmitiendo algún promocional relacionado con el Partido Verde Ecologista de México, haciendo constar dicho acontecimiento a través de la respectiva acta circunstanciada que para tal efecto levanten, en la que se harán constar por escrito las características del promocional que en su caso se observe, la duración, tema con el que se relaciona, así como la descripción de las imágenes y diálogos del mismo.

[...]

Asimismo, notifíquese vía correo electrónico al vocal Ejecutivo Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el Estado

de Michoacán, instruyéndolos para que de inmediato suscriban indistintamente oficio dirigido a Cinépolis de México, S.A de C.V. y se sirvan notificarle el pedimiento planteado en el acuerdo citado [...]”  
Fojas 349-359 del Tomo 1 del expediente de origen.

**El contenido del acuerdo se hizo del conocimiento del representante legal de Cinépolis, tal como consta en el acta de notificación que obra en autos. Fojas 772 a 787 del tomo 2 del expediente.**

Del dos al cinco de enero de dos mil quince, los vocales ejecutivos de las treinta y dos entidades federativas realizaron las diligencias indicadas **levantando las actas circunstanciadas correspondientes.**

*ii)* El cinco de enero siguiente, la propia autoridad emitió acuerdo en el que instruyó a su personal, para que se apersonara en las salas de exhibición de Cinépolis y Cinemex, ubicadas en el Distrito Federal, con la finalidad de realizar la verificación de la publicación de *cineminutos*, alusivos al Partido Verde Ecologista de México. Fojas 807 a 808 del tomo 2.

En la propia fecha, personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, **levantó acta de hechos en la que hizo constar lo observado en la diligencia de verificación.**

*iii)* El quince de enero de dos mil quince, derivado de la información proporcionada por el Senador Javier Corral Jurado respecto a la continuación de la difusión de *Cineminutos*, alusivos al Partido Verde Ecologista de México, en salas de

exhibición de Cinépolis, la autoridad sustanciadora emitió otro acuerdo en el que, nuevamente, ordenó la verificación de la difusión de *cineminutos* y cortinillas. F. 1143 a 1149 del tomo 2

El dieciséis y diecinueve siguiente, el personal adscrito a la Unidad Técnica llevó a cabo las diligencias ordenadas en las salas de exhibición de cine indicadas, levantando para tal efecto las respectivas actas circunstanciadas. Fojas 1167-1176 del tomo 2.

*iv)* Al haber advertido que en las salas de exhibición de Cinépolis se continuaban difundiendo *cineminutos* con propaganda alusiva al Partido Verde Ecologista de México, el diecinueve de enero de dos mil quince, titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de nueva cuenta, instruyó a los vocales de las treinta y dos entidades federativas para que volvieran apersonarse en las salas de exhibición de Cinemex y Cinépolis con la finalidad de verificar si seguía divulgándose la propaganda en comento. F 1177- 1180 del tomo 2.

En las actas circunstanciadas que se levantaron al respecto, se hizo constar que se seguían transmiendo promocionales del Partido Verde Ecologista de México, a través de *cineminutos*.

*v)* El veintinueve del citado mes y año, derivado del escrito presentado por el representante del Partido Verde Ecologista de México, en el que solicitó a la autoridad que

llevara a cabo diligencias de verificación en las salas de cine de los complejos cinematográficos Cinépolis y Cinemex, a efecto de verificar si los referidos cines habían atendido su petición de retirar el spot “elefantes 3”, la autoridad sustanciadora dictó proveído en el que facultó a su personal para que se constituyera en alguna sala de exhibición de las referidas personas morales, con la finalidad de verificar si continuaba transmitiéndose propaganda alusiva al Partido Verde Ecologista de México. F. 1913-1915 del tomo 4.

Lo antes relatado pone de manifiesto que a las diligencias de verificación **les preceden los acuerdos** de dos, cinco, quince, diecinueve y veintinueve de enero, emitidos por el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en el que facultó al personal del propio Instituto Nacional Electoral para realizarlas; incluso, como se detalló anteriormente, el primer acuerdo emitido por el referido servidor público con la finalidad de verificar el acatamiento de la medida cautelar, fue notificado a Cinépolis el tres de enero de dos mil quince.

De tales diligencias, en cada caso, el personal actuante levantó las correspondientes **actas circunstanciadas**, en términos de lo establecido en los artículos 461, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 23, párrafo 5, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales no prevén como requisito de validez de la referida acta, el que se actúe ante dos testigos.

En ese contexto, al tener acceso al público en general las salas de cine, el personal actuante se constituyó en horarios de función para llevar a cabo las diligencias de verificación, que en lo esencial, cumplieron con la formalidad legal y reglamentaria de levantar actas circunstanciadas en cada caso y que estuvieron precedidas por sendos acuerdos en los que la autoridad sustanciadora les facultó para actuar en los términos en que lo hicieron.

Es importante puntualizar que Cinépolis, al comparecer al procedimiento, esto es, desde el veintiséis de enero de dos mil quince, tuvo la posibilidad de conocer y controvertir el resultado de las verificaciones que ahora cuestiona.

Por el contrario, en lugar de argumentar u ofrecer algún medio de convicción dirigido a desvanecer el contenido de las actas circunstancias que obran en autos, la referida persona moral, como parte de la estrategia de defensa que en esa oportunidad formuló, manifestó de manera libre y espontánea que a partir del uno de enero y hasta el veintiséis del citado mes y año, había difundido el promocional “circo sin animales” o “pena de muerte a secuestradores” durante ciento veintiún mil setecientos cincuenta y ocho (121,758) veces; circunstancia que, en todo caso, robusteció la información que arrojaron las diversas diligencias de verificación.

Ahora, en esta instancia jurisdiccional, la apelante tampoco plantea alguna irregularidad concreta que pudiera haber afectado de manera particular las aludidas diligencias. Su pretensión la centra, básicamente, en que *todas* las actas son ilegales porque no estuvieron precedidas de un mandamiento escrito con idénticas formalidades a las órdenes de visita domiciliaria o cateos, ante dos testigos, ni se entendieron con persona alguna.

No obstante, como ya se dijo, dichas diligencias: a) estuvieron antecedidas por acuerdos en los que se ordenó la realización atinente; y b) el personal actuante levantó, en cada caso, el acta circunstanciada correspondiente, tal como lo exigen los preceptos antes analizados.

En cuanto a que la diligencias se hubiera entendido con persona alguna, se estima que en el caso concreto, no resultaba exigible al personal que las efectuó, que actuara en esos términos, toda vez que el hecho a certificar, esto es la difusión de *cineminutos*, tendría verificativo en un lugar de acceso al público.

En tales condiciones, no puede acogerse el planteamiento de la responsable en el sentido de que se trata de *pruebas ilícitas*, porque para estar en posibilidad de calificar con ese término a las pruebas, habría sido necesario que éstas se hubieran obtenido al margen de las exigencias constitucionales y legales y, es justamente, esa la razón por la

que habrían quedado excluidas del proceso; de ahí lo infundado el planteamiento que se analiza, dado que lo anterior no se actualiza en la especie.

### 7.1.3. Inaplicación del artículo 467 de la LEGIPE. Principio de *no autoincriminación*.

A continuación, se procede al estudio del diverso planteamiento que formula Cinépolis, respecto a que el artículo 467 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se aparta del artículo 20, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconocen el principio **no autoincriminación**, el cual, considera, es trasladable al procedimiento sancionador electoral.

A partir de la inconstitucionalidad planteada, pretende desvanecer el valor convictivo del escrito de veintiséis de enero de dos mil quince, que presentó ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en el que reconoció que desde el uno de enero hasta la fecha que presentó dicha promoción había difundido ciento veintiún mil setecientos cincuenta y ocho (121,758) veces, promocionales alusivos al Partido Verde Ecologista de México, al cual anexó el listado en el que especificó las salas en que se proyectaron, así como la periodicidad de la transmisión.

En su concepto, en aras de salvaguardar el derecho fundamental a la *no auto incriminación*, no se debe tomar en consideración lo manifestado en dicho escrito, por lo que no se debe estar a la literalidad de su contenido.

Con la finalidad de analizar el planteamiento que formula la recurrente, conviene traer a cuentas un marco preliminar en el que se hace referencia a la naturaleza del procedimiento sancionador, reglado por elementos esenciales sustraídos del *ius puniendi*.

El derecho administrativo sancionador electoral constituye una subespecie del derecho administrativo sancionador en general y junto con el Derecho Penal forman parte del *ius puniendi*.

Tal especie del derecho punitivo refiere a la facultad sancionadora del Estado o al derecho a sancionar frente a los ciudadanos, porque constituye un ámbito normativo que genera las condiciones para asegurar la tutela adecuada de bienes jurídicos fundamentales, lo que se examina desde una alternativa de *última ratio*, que consiste en la necesidad de imponer una sanción.

Dada la primacía normativa de la Constitución, de ésta derivan principios que sirven como parámetro para los efectos de la aplicación del derecho sancionador, de índole formal y material, todas ellas, que se conjugan para erigir el principio de legalidad.

A través de su ejercicio jurisdiccional, este Tribunal Constitucional ha considerado que al derecho administrativo le son aplicables los principios que rigen el procedimiento penal, y por extensión, sus reglas y principios fundamentales también aplican al procedimiento administrativo sancionador electoral, en su propia dimensión, y de acuerdo a las particularidades que rigen el esquema sancionatorio electoral.

En esa lógica, el principio de no autoincriminación, entendido como la garantía que tiene una persona a no ser obligado a declarar, ya sea confesando o negando los hechos que se le imputan, de no declarar si lo estima conveniente o declarar en su contra y, en general, la posibilidad de comparecer al proceso a manifestar lo que a su derecho convenga, que reconoce el artículo 20, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, eventualmente podría tener cabida en los procedimientos sancionadores electorales, en tanto pueden concluir con una punición.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior estima que el artículo 467 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se aparta del principio de no autoincriminación, por las razones que a continuación se expresan.

El precepto invocado dispone:

**Artículo 467.**

1. Admitida la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva emplazará al denunciado, sin

perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias. Con la primera notificación al denunciado se le correrá traslado con una copia de la queja o denuncia, así como de las pruebas que, en su caso, haya aportado el denunciante o hubiera obtenido a prevención la autoridad que la recibió, **concediéndole un plazo de cinco días para que conteste respecto a las imputaciones que se le formulan. La omisión de contestar sobre dichas imputaciones únicamente tiene como efecto la preclusión de su derecho a ofrecer pruebas, sin generar presunción respecto a la veracidad de los hechos denunciados.**

2. El escrito de contestación deberá cumplir con los siguientes requisitos:

[...]

El segmento normativo transcrito, resguarda el derecho de defensa de la persona contra la que se sigue un procedimiento sancionador. Prevé que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral la emplazará corriéndole traslado con la queja o denuncia.

La finalidad primordial de este emplazamiento es que el interesado cuente con los elementos necesarios para entablar una adecuada defensa y, en el plazo previsto en la propia disposición, comparezca al procedimiento a dar contestación a las imputaciones que se le formulan, en el sentido que estime conveniente.

No obstante, la omisión de contestar sobre dichas imputaciones únicamente tendrá el efecto de que precluya su derecho a ofrecer pruebas; empero, en forma alguna, genera si quiera la presunción respecto a la veracidad de los hechos denunciados.

Es decir, el *silencio guardado* por el interesado derivado de una falta de comparecencia al procedimiento para controvertir los hechos denunciados, de ninguna manera tendría el alcance de determinar la veracidad material de los hechos y, menos aún, de establecer la responsabilidad del particular.

De esa forma, la norma que se analiza sólo prevé una medida procesal en el sentido de tener por precluído el derecho del denunciado para aportar pruebas, más no tiene como consecuencia establecer, siquiera la presunción de una responsabilidad que consolide la imputación en su contra.

Lo anterior, pone de manifiesto que el derecho de defensa, en su vertiente de *no auto incriminación*, inmerso en el debido proceso, se encuentra protegido en el precepto legal que se analiza, al establecer la posibilidad de que la persona contra la que se sigue la investigación **comparezca al procedimiento a manifestar lo que a su derecho favorezca**, sin que el hecho de no acudir a dicho procedimiento, pueda tener como consecuencia, la materialización de una responsabilidad, por haber *guardado silencio* sobre los hechos imputados.

De ahí que, esta Sala Superior considere **infundado** el argumento sobre la falta de regularidad constitucional que formula la apelante.

Una vez establecido lo anterior, es dable considerar que las manifestaciones realizadas por la persona moral recurrente en el escrito de veintiséis de enero de dos mil quince, en cuanto a que desde el uno de enero a la fecha en que presentó el escrito de comparecencia al procedimiento, había difundido ciento veintiún mil setecientos cincuenta y ocho (121,758) veces, promocionales alusivos al Partido Verde Ecologista de México<sup>11</sup> en diferentes salas de cine, las cuales soportó con la documentación atinente<sup>12</sup>, en realidad reveló el ejercicio de manifestación como parte de su derecho de defensa, tutelado en el artículo 467, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, acorde con el cual tenía la posibilidad de **contestar las imputaciones en el sentido que estimara conveniente** o, incluso, omitir contestarlas, sin que esto último hubiera tenido la consecuencia de tener por ciertos los hechos investigados.

Es decir, como parte de su defensa estimó conveniente, en esa oportunidad, informar a la autoridad el número de veces que había difundido los *cineminutos*, demostrando esa aseveración con la documentación que anexó, pero lo anterior no puede identificarse como un acto de “*autoincriminación*”, sino la puntualización a partir de información que le es propia acerca de

---

<sup>11</sup> En la parte conducente del referido escrito la persona moral aseguró: “*en relación al número de veces que se ha difundido el promocional ‘Circo sin animales’, o bien, el correspondiente a ‘pena de muerte a secuestradores’, alusivos al Partido Verde Ecologista de México, a partir del 1º de enero y hasta la fecha del presente requerimiento, lo ha sido 121,758 veces, para lo cual, se acompaña a que haya lugar, el listado que especifica en qué salas se han proyectado los promocionales así como su periodicidad de transmisión.*”

<sup>12</sup> Al referido escrito anexó un listado de 321 cines ubicados en la república mexicana, así como otro listado en que asentó los datos del cine, la ciudad y película en que se difundieron. Fojas 1554 a 1844 del tomo 3.

qué promocionales y cuántas veces los difundió en sus salas de cine.

Empero, durante la propia secuela procedimental o, en esta instancia jurisdiccional no ofreció elementos de convicción, ni solicitó el desahogo de otros, para tratar de desvanecer lo informado en el escrito que se analiza, esto es, que acredite que no difundió los *cineminutos* o que lo hizo en un número menor de ocasiones.

#### **7.1.4. Obligación de hacer cumplir medidas cautelares.**

El **Partido Verde Ecologista de México** aduce que de conformidad con los artículos 41, Base III y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 162, párrafo 1, inciso e), 163, párrafo 1, 459, párrafo 1, inciso b), 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es la competente para emitir la resolución que recaiga a una solicitud de medida cautelar; por tanto, asegura, a ella corresponde llevar a cabo los actos tendentes a notificar de inmediato tal resolución a todos los sujetos involucrados, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

En esa lógica, estima que corresponde a la propia autoridad que emite la medida precautoria efectuar los actos necesarios para dar eficacia a su determinación, sin que deba trasladarse ese deber a uno o más de los sujetos involucrados en el procedimiento

sancionador; motivo por el cual, asegura, no correspondía al partido recurrente hacer cumplir lo ordenado en la medida cautelar.

Agrega que aun suponiendo que el partido apelante hubiera estado obligado a *colaborar* con la autoridad para materializar los efectos de la medida, en autos constan pruebas con las que demostró que sí *tuvo la intención* de comunicar a las dos cadenas de cine la orden dada en la resolución, las cuales fueron indebidamente valoradas por la responsable.

Sostiene que ofreció como prueba el escrito de tres de enero de dos mil quince, con el que demostró que, el día primero de ese mes y año, el Partido Verde Ecologista de México se constituyó en los respectivos domicilios de las empresas de publicidad, Havas Media, Sociedad Anónima de Capital Variable, Medios Alternos en Publicidad Exterior, Sociedad Anónima de Capital Variable, Mercadotecnia Digital y Tecnologías de la Información, Sociedad Anónima de Capital Variable<sup>13</sup>, con la finalidad de solicitarles el cumplimiento de la medida precautoria, lo que resultó imposible, por tratarse de un día inhábil.

Pese a ello, asegura, allegó a los autos las documentales con las que acreditó que, al día siguiente, esto es, el dos de enero del año en curso, comunicó por escrito a cada una de esas personas morales el contenido de la medida cautelar, por lo que

---

<sup>13</sup> Quienes habían actuado como intermediarias en la contratación de la propaganda fija y de los *cineminutos*.

quedó relevada de llevar a cabo algún otro acto dirigido a cumplir dicha medida.

Los motivos de inconformidad son **infundados**, porque efectivamente la autoridad que sustancia el procedimiento especial sancionador tiene el deber de notificar, por la vía más expedita, la resolución en la que se adopten medidas cautelares y vigilar que, indefectiblemente, se acate la determinación; empero, ello no implica que los partidos políticos y demás personas involucradas, vinculadas al cumplimiento de la medida, dejen de realizar los actos a los que se les supeditó en la propia resolución.

Con la finalidad de justificar la anterior consideración, es pertinente traer a colación el siguiente marco normativo.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 41.**

III.

[...]

**Apartado D.** El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, **el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares**, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

**Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo 460.**

[...]

11. Los plazos se contarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas. Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. En el caso de las quejas que se inicien antes del proceso electoral, los plazos se computarán por días hábiles, respecto de las que se presenten una vez iniciado aquél, por días naturales

**Artículo 471.**

[...]

8. Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, en los términos establecidos en el artículo 467 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

**Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral**

**Artículo 28.**

[...]

7. Los acuerdos que entrañen la adopción de medidas cautelares se notificarán **por la vía más expedita**. El Secretario, a través de la Unidad Técnica, podrá ordenar su remisión por fax o correo electrónico a los órganos desconcentrados para que, mediante oficio signado por el vocal ejecutivo correspondiente, se practique la notificación en los términos ordenados en el acuerdo respectivo.

**Artículo 40.**

[...]

3. El acuerdo en que se determine la adopción de medidas cautelares establecerá la suspensión inmediata de los hechos materia de la misma, otorgando en su caso un plazo no mayor a 48 horas atendiendo la naturaleza del acto para que los sujetos obligados la atiendan.

4. Tratándose de materiales que se difundan en radio o televisión, en todo caso, se ordenará la suspensión de la transmisión en un plazo no mayor a 24 horas, a partir de la notificación formal del acuerdo correspondiente.

5. El acuerdo por el que se declare procedente la adopción de una medida cautelar se deberá notificar a las partes, en términos de lo establecido en la Ley General y el Reglamento.

**Artículo 41.**

[...]

2. Para tales fines, los órganos y áreas del Instituto darán seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas, e informarán al Secretario y al Presidente de la Comisión, de cualquier incumplimiento.

El análisis sistemático de las disposiciones transcritas lleva a la convicción de que las medidas cautelares **deben cumplirse** a más tardar: a) dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se notifique la resolución, tratándose de transmisiones en radio y

televisión; y b) dentro de las cuarenta y ocho horas a que se verifique tal notificación, en los demás casos.

Emitida la resolución, la autoridad sustanciadora deberá notificarla a las partes y demás sujetos obligados al cumplimiento, **por la vía más expedita**, considerando que al emitirse durante el desarrollo de un proceso electoral, todas los días y horas se considerarán hábiles.

Tales exigencias atienden a la finalidad de **hacer cesar con la mayor celeridad posible la presunta conducta infractora e impedir que el acto que motiva el otorgamiento de la medida, de continuar realizándose, haga ilusoria la salvaguarda de los principios rectores del proceso electoral, evitando los perjuicios que la afectación a tales principios pudieran provocar en el proceso electoral.**

De esa forma, corresponde a la autoridad acudir a los mecanismos necesarios para comunicar, con la mayor expedites, a las partes la determinación adoptada y, darle seguimiento al acatamiento y, ante un eventual desacato, actuar en consecuencia.

En concordancia con esa obligación de la autoridad, las partes involucradas quedan obligadas a cumplir la medida cautelar, en los términos que la resolución determine.

En esa tesitura, se estima oportuno traer a colación las indicaciones que de manera concreta se dirigieron al Partido Verde Ecologista de México, en la determinación emitida el treinta

y uno de diciembre de dos mil quince por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral:

“En atención a las consideraciones vertidas, lo procedente es ordenar:

- a) Al partido Verde Ecologista de México, que de manera inmediata (en un plazo que no podrá exceder de doce horas contadas a partir de la notificación de esta resolución) **realice las gestiones y actos necesarios, suficientes e idóneos para suspender la difusión de los *cineminutos* y retirar la propaganda fija** denunciada, materia de esta medida cautelar (en un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas contadas a partir de que se notifique la presente resolución); asimismo, deberá **abstenerse de contratar o solicitar la difusión de propaganda con elementos similares** a los que son materia de la presente determinación.

[...]

- c) Al titular de la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendientes a notificar la presente determinación.

Así, de autos se advierte que, el **uno de enero de dos mil quince**, el notificador adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, previo citatorio, entendió la diligencia de notificación con Fernando Garibay Palomino, en las oficinas que ocupa la representación del **Partido Verde Ecologista de México** en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>14</sup>, por lo que a partir de esa fecha, esto es, cuando tomó conocimiento que la Comisión de Quejas y Denuncias lo había vinculado a suspender la difusión de los *cineminutos* y a abstener de contratar o difundir propaganda de esa naturaleza, **quedó vinculado a realizar todos los actos eficaces, idóneos y suficientes para materializar la medida cautelar, tal como se ordenó en la resolución atinente.**

---

<sup>14</sup> Fojas 334 a 340 del tomo 1.

Entendidos por actos eficaces, idóneos y suficientes, todos aquellos que consolidaran lo determinado en la medida cautelar, esto es, la suspensión de la difusión de los *cineminutos* con propaganda alusiva a ese instituto político, así como el retiro de la propaganda fija.

En cuanto a este punto, el partido apelante aduce que trató de comunicar la medida cautelar a las empresas de publicidad con las que contrató la propaganda fija y los *cineminutos* el día primero de enero de este año, pero no logró tal propósito por tratarse de un día inhábil, y que finalmente, fue el día dos de enero cuando logró tal objetivo, como quedó demostrado en autos del procedimiento sancionador; en su concepto tales actos lo liberaron de cualquier responsabilidad respecto al acatamiento de la medida cautelar.

En relación con la pruebas aportadas por el apelante, la responsable consideró que *“los documentos que exhibió el Partido Verde Ecologista de México y que denomina “razón” crecen de fuerza probatoria para acreditar lo que pretende, a saber, que Fernando Martínez Gutiérrez (al parecer enviado del citado partido político a entregar los escritos de solicitud de retiro de publicidad) se constituyó en los domicilios de las empresas, y al encontrar cerradas las oficinas se retiró de éstas o intentó dejar la documentación con los vigilantes [...]*

Agregó, que *“el partido político denunciado señaló que, una vez superada la supuesta imposibilidad de notificación aducida, entregó los escritos las respectivas empresas”* Havas

Media, Sociedad Anónima de Capital Variable, Medios Alternos en Publicidad Exterior, Sociedad Anónima de Capital Variable, Mercadotecnia Digital y Tecnologías de la Información, Sociedad Anónima de Capital Variable.

Empero, concluyó que el "*Partido Verde Ecologista de México incumplió lo ordenado respecto de realizar las gestiones y actos necesarios, suficientes e idóneos para suspender la difusión de los cineminutos y retirar la propaganda fija, entendiendo por acciones suficientes aquéllas que bastaron para alcanzar el fin pretendido*". Lo anterior, al considerar que las acciones emprendidas para lograr el cumplimiento de la medida cautelar **no fueron suficientes y eficaces**.

Así, esta Sala Superior considera que, al margen de la eficacia probatoria de las documentales exhibidas por el Partido Verde Ecologista de México en el procedimiento sancionador, lo relevante es que éstas **no consolidaron en la suspensión efectiva de la propaganda fija y los *cineminutos* denunciadas o de cualquier otra de similar naturaleza**.

Y tampoco emprendió alguna otra actuación con la suficiente **contundencia** para evidenciar que efectivamente se suspendió la divulgación de la propaganda referida; **por el contrario, quedó acreditado en autos que, hasta la fecha en que se emitió la resolución de fondo en el procedimiento especial sancionador que substituyó procesalmente a la medida cautelar, continuaba verificándose el desacato a la medida cautelar**.

**7.1.5. Legalidad de la notificación de la medida cautelar.**

La referida persona moral controvierte la resolución impugnada argumentando que la notificación de la medida precautoria realizada el primero de enero de dos mil quince, se llevó a cabo en un domicilio diverso al de su representada, habida cuenta que el notificador del Instituto Nacional Electoral se constituyó en **la torre II y no en la torre I** del domicilio ubicado en *Avenida Javier Barros Sierra, No. 540, de la colonia Santa Fé.*

Razón por la cual *tuvo conocimiento de esa determinación hasta el ocho de enero del año en curso*, cuando el Partido Verde Ecologista de México le comunicó tal resolución.

En ese sentido, solicita que se revoque la determinación controvertida, para el efecto de que se establezca la fecha correcta de la notificación de la medida cautelar.

Los anteriores argumentos se estiman **infundados**, toda vez que al comparecer al procedimiento sancionador, la moral apelante planteó la indebida notificación del acuerdo de treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, bajo los mismos argumentos que ahora reitera.

En relación con este tópico, la responsable sostuvo que de la constancia de notificación que obra en autos se advertía que siendo las diez horas con treinta minutos del treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, el notificador se constituyó en *“el domicilio Avenida Javier Barros Sierra, No. 540, Torre I, PH1, colonia Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón, Código Postal 01210, México, Distrito Federal, en busca del representante legal de Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. y que se cercioró*

*de ser ese el domicilio, por así constar en la nomenclatura y el número del inmueble, así como el dicho de quien dijo llamarse [...] quien se identificó con [...]*.

Así como la constancia de notificación de uno de enero de dos mil quince, en la que se asentó que siendo las nueve horas con cinco minutos, se constituyó el notificado en el domicilio de la ahora apelante, ubicado en “*Avenida Javier Barros Sierra, No. 540, Torre I, PH1, colonia Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón, Código Postal 01210, México, Distrito Federal*”.

Luego, concluyó que tales constancias revestían la naturaleza de documentales públicas y hacían prueba plena en cuanto a que el notificador se constituyó en la torre 1 y no en la torre 2 como afirmaba la persona moral interesada.

En ese sentido, lo infundado del argumento de la recurrente, radica en que en su propia argumentación **reconoce expresamente que tuvo pleno conocimiento** de la medida cautelar el ocho de enero de dos mil quince, según refiere, a través de la comunicación que le hizo el Partido Verde Ecologista de México; sin que haya demostrado, durante el procedimiento, que a partir de que adquirió ese conocimiento, dejó de transmitir los *cineminutos* materia de la medida cautelar y cualquier otro de naturaleza similar que tuviera contenido alusivo al referido instituto político.

Por el contrario, en autos quedó acreditado que al seis de febrero de dos mil quince, en las cadenas de cine involucradas, continuaban difundiéndose los *cineminutos* en cuestión.

#### 7.1.6. Factibilidad de iniciar un nuevo procedimiento para constatar la observancia de una medida cautelar

Cinemex refiere que la autoridad responsable la sancionó con fundamento en los artículos 447, párrafo 1, así como 471, párrafo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por haber incumplido lo ordenado en una medida cautelar, sin que tales disposiciones establezcan la facultad para sancionar por “*ese supuesto incumplimiento*”.

En esa línea, señala que de acuerdo con el artículo 41, del Reglamento de Quejas y Denuncias, ante el aludido desacato, la autoridad debió acudir a la imposición de una de las medidas de apremio, previstas en el numeral 35 del citado ordenamiento reglamentario, en el que se establece la posibilidad de sancionar multa pero en un rango de cincuenta hasta cinco mil días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, no de cien mil días de salario como ilegalmente determinó la responsable.

En suma, la apelante es enfática al argumentar que la responsable en lugar de iniciar un nuevo procedimiento **debió imponerle una medida de apremio**; y que aun cuando resultara factible la instrumentación de un procedimiento diverso, la ley de la materia no prevé como supuesto de infracción el desacato a una medida cautelar.

Con la finalidad de dar respuesta al motivo de inconformidad sintetizado, se estima pertinente puntualizar lo siguiente:

El artículo 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dispone:

**Artículo 41**

***Del incumplimiento***

1. Cuando la Unidad Técnica tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, dará inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos, o los podrá considerar dentro de la misma investigación, o bien, podrá imponer el medio de apremio que estime **suficiente para lograr el cumplimiento** de la medida ordenada.

[...]

La lectura de la norma preinserta permite deducir que, ante el posible desacato a una medida cautelar, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral está facultada para proceder a través de cualquiera de las formas siguientes:

- **Iniciar un nuevo procedimiento** para la investigación de los hechos que originan la inobservancia.
- Considerar los hechos dentro del mismo procedimiento en que se emitió la medida cautelar.
- Imponer una **medida de apremio que pueda tener la eficacia de consolidar el cumplimiento de la medida ordenada.**

La determinación de cuál de los anteriores mecanismos habrá de activar la Unidad Técnica, atenderá a la naturaleza de

la violación provocada por el probable desacato, así como al posible grado de afectación a los valores que se pretendieron tutelar con la medida cautelar.

En ese sentido se considera infundado lo argumentado por la recurrente en el sentido de que ante el incumplimiento de una medida cautelar la autoridad electoral tiene como única alternativa la imposición de una medida de apremio, habida cuenta que el precepto reglamentario invocado **faculta a la Unidad Técnica para iniciar un nuevo procedimiento con la finalidad de investigar los hechos que originen el posible incumplimiento a una medida cautelar.**

Desde luego, la determinación de qué medida tomar (nuevo procedimiento, considerar los hechos dentro del mismo procedimiento en que se emitió la medida cautelar o un apremio) dependerá de las circunstancias particulares que rodean cada caso; por ejemplo, la insistencia en la posible contumacia, la temporalidad en que subsista el desacato; y los medios empleados para materializar el incumplimiento.

En la especie, el otorgamiento de la medida cautelar se relacionó con la difusión de propaganda del Partido Verde Ecologista de México, efectuada a través de promocionales denominados *cineminutos*, que se ubican en la modalidad de comunicación social<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> En el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y acumulados, se reconoció la calidad de modalidad de comunicación social de promocionales exhibidos en el cine.

Ninguno de los sujetos vinculados al cumplimiento de la resolución, la acató dentro del plazo que les fue concedido, esto es, dentro de las doce horas siguientes a que fueron notificados; por el contrario, en días posteriores, las salas de exhibición de Cinemex y Cinépolis continuaron difundiendo propaganda alusiva al Partido Verde Ecologista de México, tal como se acreditó con las *certificaciones* efectuadas con motivo de las *diligencias de verificación* que realizó personal del Instituto Nacional Electoral.

Ante tales circunstancias, y toda vez que habían transcurrido cuatro días durante los cuales no se materializaba, de manera contundente, la orden dada en la resolución de medida cautelar, el seis de enero de dos mil quince, la Unidad Técnica decidió iniciar un nuevo procedimiento con la finalidad de investigar el posible desacato; pero, sobre todo, **para emplear los mecanismo necesarios para dar eficacia a la referida orden.**

Es así, porque el referido órgano técnico además de contar con facultades para supervisar que se cumplan las medidas cautelares, cuenta con las atribuciones necesarias para exigir, a través del empleo de los medios conducentes tal acatamiento, dada la expeditéz en que debe atenderse esta clase de determinaciones<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Similar consideración emitió esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-16/2015.

Con base en lo anterior, durante la investigación realizada y ante el actuar reiterado y persistente de los involucrados, mediante **acuerdo de diecinueve de enero de dos mil quince**, la autoridad que instrumentaba el procedimiento **emitió acuerdo mediante el cual requirió nuevamente** al Partido Verde Ecologista de México y a la personas morales Cinépolis de México y Cinemex, para que *“de inmediato retiraran cualquier spot o promocional relacionado con aquellos que fueron materia de medidas cautelares ...”*.

Tal requerimiento además estuvo reforzado con un **apercibimiento** que efectuó en los siguientes términos:

*“[...] se apercibe tanto a las citadas personas morales, como al instituto político referido, que en caso de no cumplir en tiempo y forma con el requerimiento, su conducta contumaz demostrada sería valorada de manera conjunta con aquellos otros elementos que se desprendan del expediente al momento de resolver en definitiva el presente procedimiento”*.

Como se observa, durante la sustanciación del procedimiento sancionador, la autoridad agotó el empleo de una de las medida de apremio previstas en el artículo 35 del Reglamento de Quejas y Denuncias, con la finalidad de lograr la puntual observancia de la determinación adoptada mediante resolución de treinta y uno de diciembre de dos mil catorce; pese a ello, en los subsecuentes días y hasta el seis de febrero de dos mil quince *-data en que se resolvió el fondo del procedimiento especial-*, seguía transmitiéndose y publicitándose la propaganda que se ordenó paralizar.

Por las anteriores razones, en el caso, una medida de apremio se visualiza como un mecanismo exiguo para lograr el eficaz cumplimiento de la medida cautelar y resguardar los principios en la materia, como lo pretende la apelante.

Es así, porque para el diecinueve de enero de dos mil quince, cuando la autoridad electoral insistió en solicitar a Cinemex que dejara de difundir la propaganda en cuestión **apercibiéndola** para que no continuara con su conducta contumaz, la apelante ya tenía conocimiento de lo que se exigió en la medida cautelar.

Tampoco asiste razón a la apelante cuando aduce que la legislación de la materia no establece como supuesto de infracción el incumplimiento a una medida cautelar.

Lo inexacto de su planteamiento radica en que la ley comicial establece un catálogo de infracciones, dirigido a salvaguardar la observancia de las disposiciones en la materia, así como el cumplimiento de las resoluciones del Instituto Nacional Electoral, máxima autoridad administrativa electoral.

En efecto, el artículo 442, de la legislación comicial, en la parte conducente establece:

**Artículo 442.**

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley:

a) Los partidos políticos;

[...]

d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;

Acorde con el numeral preinserto, además de los partidos políticos y demás involucrados directamente en el proceso electoral, **cualquier persona física o moral son sujetos de responsabilidad por infringir disposiciones electorales.**

En particular, el artículo 447<sup>17</sup>, dispone como supuesto de infracción por parte de **cualquier persona física o moral**: *“el incumplimiento a disposiciones de la ley comicial”*.

En consecuencia, si de los artículos 41 Constitucional, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se deriva la obligatoriedad de acatar las medidas cautelares emitidas en los procedimientos sancionadores, es inconcuso, que una conducta en sentido adverso, actualiza el supuesto de infracción previsto en el artículo 447, párrafo 1, inciso e), del referido texto legal.

#### 7.1.7. Inexistencia de la infracción.

En este apartado de la ejecutoria, se analizarán en forma conjunta los agravios que formulan Cinépolis y Cinemex dirigidos a cuestionar la fundamentación y motivación de la resolución impugnada en relación con la existencia de la infracción.

---

<sup>17</sup> Artículo 447.

1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:

[...]

e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

La primera de las recurrentes formula su inconformidad desde dos aristas fundamentales:

- Sostiene que los promocionales que continuó difundiendo después de otorgada la medida cautelar no eran de la misma naturaleza de aquellos que se ordenó suspender. Aunado a lo anterior, señala, el diseño jurídico electoral no permite que las personas físicas o morales revisen verifiquen, aprueben o validen la propaganda electoral a difundir en los medios de comunicación, pues ello constituiría censura previa; por ello, desde el punto de vista de la recurrente, carecía de atribuciones para calificar si la propaganda objeto de la medida cautelar y la nueva tenían igual naturaleza.
- De igual forma, aduce que no incurrió en la conducta investigada, ya que cumplió la medida cautelar al realizar la siguientes acciones: a) envió correos electrónicos a las respectivas áreas de la empresa con la finalidad de que se dejaran de difundir de inmediato los *cineminutos* objeto de la medida cautelar y lo resuelto en la sentencia identificada como SRE-PSC-14/2015; y, b) Continuó transmitiendo los *cineminutos*, a partir la opinión que emitió el Partido Verde Ecologista de México, en el sentido de que la materia de las medidas cautelares solamente se referían a los promocionales “*cadena perpetua*” y “*circo sin animales*”, no así a los identificados como “*140 años versión 2*” y “*delfinarios*”; y, c) en el procedimiento quedó acreditado que del dos al cinco de enero de dos mil quince Cinépolis no

estuvo transmitiendo los cineminutos materia de la denuncia del Senador Corral Jurado.

Los anteriores motivos de inconformidad también devienen **infundados**.

Para justificar la calificativa apuntada, es menester recordar que, como quedó puntualizado en esta ejecutoria, en la resolución de treinta y uno de enero de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió un mandato puntual a las cadenas de cine ahora recurrentes, en el sentido de “*suspender la difusión de los cineminutos denunciados<sup>18</sup>, materia de esta medida cautelar y se abstengan de contratar o difundir promocionales de la misma naturaleza*”; de manera que, la determinación cautelar hizo extensiva su tutela a aquella propaganda que, sin ser idéntica, compartiera elementos esenciales en su contenido.

En la especie, en autos quedó acreditado que con posterioridad a que se notificó la resolución mencionada a las partes vinculadas, continuaron difundiendo promocionales que en unos casos, contenían en lo esencial, el mensaje de que el Partido Verde Ecologista de México cumplió con la aprobación de la ley sobre cadena perpetua a secuestradores, esto es, replicaban la idea central de los *cineminutos* identificado como “*Cadena Perpetua parte 1*” y “*Cadena perpetua parte 2*”, cuya difusión se

---

<sup>18</sup> Los promocionales denunciados que fueron analizados son los siguientes:

- Cadena Perpetua Parte 1;
- Cadena Perpetua Parte 2;
- Circo sin animales.

ordenó suspender; en otros, hacían referencia al *desacuerdo del partido verde con el maltrato animal y el sufrimiento que se les causa como seres vivos al encontrarse en cautiverio*, destacando como logro de dicho instituto político la aprobación de la ley contra el maltrato animal, en términos similares al spot denominado “*Circo sin animales*”.

De esa forma, al margen de que tales promocionales se hubieran identificado con un nombre diverso como “Elefantes 3” o “Delfinarios”, y que los emisores hubieran efectuado modificaciones no sustanciales a los contenidos, lo relevante es que se trata de *cineminutos*, divulgados en las mismas cadenas de cine, estos es, en Cinépolis y Cinemex, los cuales comparten similar naturaleza de aquellos cuya difusión se exigió paralizar.

Aunado a lo anterior, es de destacar que esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-16/2015, a través del cual se controvertió el acuerdo de diecinueve de enero de dos mil quince, emitido por el Titular de Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que ordenó el retiro inmediato de aquellos spots o promocionales relacionados con aquellos que fueron materia de las medidas cautelares, determinó que entre el promocional “Circo sin animales” *-analizado en la medida cautelar-* y el identificado como “Elefantes 3” *-cuya difusión continuo realizándose-* no había ninguna diferencia sustancial, tal como se ilustra con la siguiente transcripción:

“ [...] los *cineminutos* denominados *Circo sin animales* y *Elefantes3* en realidad se trata de un mismo promocional, **aunque el nombre se haya modificado**, cuyo contenido fue materia de las medidas

cautelares dictadas por la Comisión el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, cuya difusión debió ser suspendida por parte del partido denunciado y de las empresas cinematográficas, tal y como fue ordenado por la Comisión.

No es óbice lo aducido por la recurrente en el sentido de que se limitó a transmitir los mensajes que le fueron solicitados, sin que tuviera en su ámbito de potestades analizar el contenido de lo que transmitiría, habida cuenta que estaba obligada a abstenerse de transmitir la propaganda en cuestión, precisamente derivado de un mandato de autoridad competente que indefectiblemente debía acatar.

También se considera **infundado** lo alegado por la promovente en el sentido de que no incurrió en la falta porque: a) envió correos a las áreas administrativas de la empresa para que dejaran de transmitir la propaganda en comento; y b) si continuó difundiendo fue porque el Partido Verde Ecologista de México le comunicó que los spots denominados “140 años versión 2” y “Delfinarios” se encontraban fuera de tutela de la medida cautelar.

Lo anterior, en razón de que el envío de las comunicaciones electrónicas a las que alude no tuvieron la entidad suficiente para consolidar la observancia puntual de lo ordenado, toda vez que el envío de esos correos electrónicos y la comunicación que refiere le hizo el Partido Verde Ecologista de México, al margen del propósito que desde algún enfoque pueden revelar, no devienen suficientes para consolidar el cumplimiento. Lo que evidencian es que la persona moral apelante, **teniendo conocimiento** de que debía paralizar la transmisión de los *cineminutos* en comento

(objeto de la medida cautelar o cualquier otro de similar naturaleza), continuó con la renuencia de actuar en los términos que le fueron indicados.

Tanto así, que el titular de la Unidad Técnica, mediante acuerdo de diecinueve de enero del año en curso, **volvió a exigir** al citado instituto político y a las cadenas cinematográficas involucradas, entre ellas, la accionante, que *reiteraran de inmediato cualquier spot o promocional relacionado con aquellos que fueron materia de la medida cautelar* (determinación que fue confirmada por esta Sala Superior), teniendo como resultado la misma contumacia.

Asimismo, cabe destacar que aun cuando en una primera fase (del dos al cinco de enero de dos mil quince) las diligencias de verificación pudieron haber indicado que las salas de exhibición de Cinépolis, en esa oportunidad, no presentaron los *cineminutos* en cuestión, lo cierto es que, la referida persona moral reconoció expresamente, mediante escrito presentado el veintiséis de enero de dos mil, que desde el uno de enero hasta la fecha en que compareció, había continuado exponiendo la propaganda cuestionada durante ciento veintiún mil setecientos cincuenta y ocho (121,758) veces; lo anterior, pese a que desde el diecinueve de enero se le hizo un segundo requerimiento para actuar en los términos exigidos en la medida cautelar; de ahí lo infundado de los argumentos que se analizan.

Por otra parte, **Cinemex** plantea los siguientes aspectos a dilucidar:

- La responsable sustentó el supuesto incumplimiento de la medida cautelar en lo siguiente: 1) un contrato que firmó con el partido verde, que ya no estaba vigente al momento que se decretó la citada medida; 2) un segundo contrato firmado entre el referido partido y Training&consulting Solutions EIFS, Sociedad Anónima de Capital Variable, quien resultaba un tercero ajeno; y 3) la manifestación del partido verde, relativa a que contrató *cineminutos* con Cinépolis durante el mes de enero, fue analizada de manera sesgada, porque ignoró que en el propio escrito el referido partido manifestó que eran diversos a aquellos objeto de la medida cautelar.
- No se acredita la existencia de la falta porque suspendió los *cineminutos* desde el momento que se le notificó la medida de apremio, esto es, desde el ocho de enero de dos mil quince, y los que difundió con posterioridad eran distintos a aquellos que fueron materia de la medida cautelar. Por las anteriores razones, insiste, la infracción no se podía calificar como grave.
- En las sentencias recaídas a los números de expediente SRE-PSC-32/2015 y acumulado, la Sala Especializada determinó que a las difusoras de contenidos sociales (cines) no se les puede atribuir responsabilidad por la difusión de publicidad de un partido político que incluya elementos que pudieran afectar el principio de equidad.

Tales motivos de inconformidad se consideran **infundados**.

En cuanto al primero de los aspectos planteados por Cinemex, se debe puntualizar que los contratos a los que se refiere son los siguientes:

1. El suscrito por el Partido Verde Ecologista de México y Cadena Mexicana de Exhibición, Sociedad Anónima de Capital Variable (**Cinemex**), con la finalidad de exhibir *cineminutos* con propaganda del citado partido, **durante el periodo del once de septiembre al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce.**
2. El firmado por PVEM y Training&Consulting Solutions EIFS, S.A de C.V., para difundir *cineminutos* tanto en Cinépolis como en **Cinemex**, durante el periodo del **primero de enero al cuatro de abril de dos mil quince.**

Ahora bien, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al analizar la responsabilidad<sup>19</sup> específica en que incurrió **Cinemex**, aludió al primero de los contratos citados **solamente para contextualizar el asunto, no como parte medular de su motivación;** tal como se evidencia con la siguiente transcripción:

“[...] obra el contrato celebrado por parte del Partido Verde Ecologista de México con Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. en el cual se pactó la exhibición de mensajes publicitarios denominados como *cineminutos* y cortinilla, en el periodo comprendido del once de septiembre de dos mil catorce hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, por la cantidad de \$17'400,780.00 (diecisiete millones cuatrocientos mil setecientos ochenta pesos 00/100 m.n.) **lo que se considera pertinente mencionar para contextualizar los hechos que se analizan.**

---

<sup>19</sup> Fojas 84 a 93 de la resolución reclamada.

En párrafos posteriores el referido Consejo General concluyó:

[...]

Con base en la información obtenida de las actas circunstanciadas de las diligencias de verificación indicadas, **así como por el contenido del contrato señalado en párrafos precedentes suscrito entre el Partido Verde Ecologista de México con Training&Consulting Solutions EIFS S.A de C.V.**, [...], así como por la afirmación del representante del Partido Verde Ecologista de México, mediante escrito presentado el [...]; se llega a la conclusión de que la difusión de *cineminutos* en esa cadena de cines se realizó de manera ininterrumpida del dos de enero al seis de febrero de dos mil quince, [...].

Por lo anterior se determina que Cadena Mexicana de Exhibición S.A. de C.V. es responsable directa del incumplimiento a la orden de suspensión de difusión de los *cineminutos* materia de la medida cautelar y de la omisión de abstenerse de difundir promocionales de la misma naturaleza [...]"

En el apartado de individualización de la sanción, específicamente al determinar el monto involucrado respecto de Cinemex, la responsable únicamente tomó en consideración el contrato suscrito entre el Partido Verde Ecologista de México con Training&Consulting Solutions EIFS S.A de C.V., toda vez que en ese documento se acordó la difusión de *cineminutos* en salas de exhibición de la recurrente.

Lo anterior pone de manifiesto que, opuestamente a lo aducido por la recurrente, **al determinar la responsabilidad e individualizar la sanción de Cinemex, el Consejo General no se sustentó en un contrato cuya vigencia había fenecido**

En cuanto al diverso convenio firmado por el referido partido y un tercero, si bien fue considerado como parte de la motivación de la responsable, ello obedeció a que **el objeto** de ese acuerdo

de voluntades fue precisamente la adquisición de *cineminutos* en Cinemex.

Por otra parte, esta Sala Superior no advierte algún sesgo en el análisis efectuado por la responsable al escrito presentado por el Partido Verde Ecologista de México, habida cuenta que aun cuando dicho instituto político hubiera afirmado que los promocionales que continuó difundiendo, a través de Cinemex, tenían un diseño distinto a los que fueron objeto de la medida cautelar, ello en nada abona a la pretensión de la recurrente, ya que como se explicó con anterioridad, la tutela de la medida cautelar que se debía acatar se extendió a spots de similar naturaleza, supuesto en el que se ubicaron **los promocionales que la propia accionante reconoce haber transmitido con posterioridad a la orden de suspensión.**

De ahí que, también devenga infundado el argumento que plantea la inconforme en cuanto a que los *cineminutos* que transmitió con posterioridad a que se le notificó la medida cautelar eran distintos a los que fueron materia de dicha medida.

Desde otra arista, es de acotar que las resoluciones que, acorde con lo establecido en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las resoluciones que emita la Sala Regional Especializada de este tribunal electoral, son susceptibles de revisión en última instancia por esta Sala Superior.

Por tanto, lo que haya resuelto la referida Sala Especializada en el expediente SRE-PSC-32/2015, en forma alguna resulta vinculante para este órgano jurisdiccional, de ahí que resulte infundado el argumento de la apelante.

## **7.2. Argumentos dirigidos a cuestionar la individualización de la sanción.**

Los apelantes en sus respectivas demandas se inconforman específicamente con el CONSIDERANDO SEXTO del acuerdo impugnado, en el que la autoridad electoral llevó a cabo la individualización de las sanciones a los entes jurídicos involucrados y aducen que desde su perspectiva, la multa que les fue impuesta por la comisión de los hechos comprobados se debe incrementar.

### **7.2.1. Consideraciones de la autoridad electoral para imponer las sanciones controvertidas.**

Previo al análisis de los disensos esbozados, se estima pertinente destacar los argumentos que la autoridad electoral expone para sancionar al Partido Verde Ecologista de México; y por otro lado, a Cinemex y Cinépolis.

De inicio establece que la sanción a imponer a cada uno de los entes responsables, la derivaría de lo dispuesto en el artículo 458, párrafo 5, en relación con el 456, párrafo 1, incisos a) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Estableció que conforme a tales preceptos legales, una vez acreditada la infracción y su imputación, tomaría en cuenta las

circunstancias que rodearon la contravención de la norma, los elementos objetivos y subjetivos concurrentes en la comisión de la falta, y precisados tales extremos determinaría las sanciones aplicables al partido político y a las empresas involucradas.

De esta manera, la autoridad electoral hizo análisis pormenorizado de tales elementos, en relación con la falta cometida y para calificar la **gravedad** del hecho, valoró el tipo de infracción; el bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas vulneradas); la singularidad de la conducta; las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ésta se actualizó; su comisión que estimó dolosa; la no reiteración de la contravención; las condiciones externas y los medios de ejecución relativos.

Respecto del **tipo de infracción** cometida, estableció que cada uno de los entes responsables desacataron la orden de la Comisión de Quejas y Denuncias, del Instituto Nacional Electoral, de realizar las gestiones necesarias, suficientes e idóneas para suspender la difusión de los promocionales denominados *cineminutos*, retirar la propaganda fija denunciada y abstenerse de contratar distinta publicidad con elementos similares a la que fue objeto de la medida cautelar desatendida.

Respecto del **bien jurídico tutelado**, la responsable señaló que debido a la desobediencia a la medida suspensiva dentro del procedimiento sancionador, el partido político y las empresas involucradas trastocaron la normativa electoral, al desacatar un mandato de la autoridad, en desatención a sus obligaciones derivadas de esa determinación, específicamente, ajustarse a las

pautas establecidas para hacer cesar la difusión de la propaganda denunciada, transgresora de la normatividad aplicable.

La autoridad señaló además, que el incumplimiento a la medida cautelar, en el contexto de los hechos, evidenció la decisión de los entes responsables de continuar con la estrategia de comunicación política diseñada para eludir las condicionantes legales del caso, es decir, difundir promocionales concatenados y sistemáticos para privilegiar la imagen del Partido Verde Ecologista de México.

Estimó además la autoridad, que el incumplimiento a las medidas cautelares, a la luz de la finalidad que persiguió al decretarla, adquirió relevancia particular en el caso, porque se dictaron como medida necesaria y urgente para suspender la difusión de la propaganda irregular denunciada, y al ser desatendidas tales providencias se produjeron efectos relevantes en favor del partido político publicitado, en el desarrollo de los Procesos Electorales en curso, Federal y Locales.

En otro aspecto, la responsable señaló que aun cuando se acreditó que tanto el Partido Verde Ecologista de México, como Cinépolis y Cinemex, desatendieron la normativa legal aplicable, tal situación no implicó pluralidad de faltas, porque el hecho infractor se concretó al incumplimiento de la orden de realizar actos suficientes e idóneos para suspender la difusión de los *cineminutos*, retirar propaganda fija colocada y prescindir de contratar publicidad de las mismas características.

Por otro lado, respecto de las **circunstancias objetivas** concurrentes en la comisión de la falta, la responsable consideró:

En cuanto al **modo**, señaló que la irregularidad atribuida al Partido Verde Ecologista de México y a las personas morales involucradas, de incumplir la orden de la Comisión de Quejas y Denuncias -medida cautelar-, en transgresión al artículo 447, párrafo 1, inciso e), con relación al 471, párrafo 8, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haber difundido promocionales suspendidos con posterioridad al plazo fijado para cumplir la medida cautelar, en hasta cuando menos por treinta y seis días más , tomando en cuenta que la medida se les notificó el primero de enero de dos mil quince y permaneció exhibida hasta el trece de febrero, evidenció contravención a la providencia cautelar por cuarenta y tres días.

Sin embargo, la autoridad señaló que para efectos de la sanción, únicamente tomaría en cuenta que la propaganda permaneció colocada hasta el seis de febrero en que dejó de tener efectos jurídicos la medida cautelar, al haberse sustituido por la sentencia de la Sala Regional Especializada, en el expediente SER-PSC-14/2015, y a partir de esa fecha la vigilancia de la suspensión escapaba a sus atribuciones, aunque no pasaba por alto el número de impactos de los *cineminutos* en Cinépolis, ciento veintiún mil setecientos cincuenta y ocho (121,758) en veinte (20) días.

Respecto al **tiempo** en que se cometieron los hechos, la responsable precisó que los promocionales se difundieron dentro

del Proceso Electoral Federal, en periodo de precampaña, y en los diecisiete Procesos Electorales locales concurrentes, al evidenciarse de autos que los *cineminutos* se transmitieron del dos de enero al seis de febrero de dos mil quince, en ambas cadenas de televisión involucradas; y la propaganda fija permaneció exhibida desde que fue detectada, por lo menos hasta el veintinueve inmediato a pesar de la orden de retirarla desde el uno de enero.

Con relación al **lugar** de comisión del hecho, la responsable señaló que la irregularidad atribuida al Partido Verde Ecologista de México, produjo efectos en todo el territorio nacional, mientras que la relativa a la propaganda fija solamente en el Distrito Federal, según actas circunstanciadas de las Juntas Locales Ejecutivas.

En otro orden, con relación a la comisión **dolosa** o culposa de la falta, la responsable consideró que el Partido Verde Ecologista, evidenció la **intención** de infringir el artículo 443, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que a pesar de haber sido notificado de que debía efectuar actos eficaces para dejar de difundir los *cineminutos*, retirar la propaganda fija materia de la medida cautelar y abstenerse de contratar propaganda de la misma naturaleza.

Agrega la responsable que el partido además contrató con Grupo Rabokse, S.A. de C.V. y Comercializadora Publicitaria Tik, S.A. de C.V., el seis de enero de dos mil quince, con efectos retroactivos al primero de diciembre, la exhibición de propaganda mediante *spots*, uno de sesenta segundos y otro de diez

segundos, antes de las películas en exhibición en Cinépolis, del seis de enero al veintiocho de mayo del año señalado, también con efectos retroactivos al primero de diciembre, pactando un precio de treinta y cinco millones novecientos ochenta y ocho mil ochenta y ocho pesos treinta y dos centavos (\$35,988,088.32).

Destacó la responsable, en apoyo a su determinación, que anexo al expediente obraba escrito dirigido al apoderado de Comercializadora Publicitaria TIK, S.A. de C.V., por el mandatario de Grupo Rabokse, S.A. de C.V., para hacerle saber que estaba garantizada la legalidad del material modificado a difundir, porque cumplía con la legislación electoral y con los lineamientos, órdenes, requisitos y medidas cautelares del Instituto Nacional Electoral.

A tal documental, la responsable atribuyó valor probatorio pleno para acreditar que se continuaron difundiendo los materiales publicitarios del Partido Verde Ecologista, y la corroboró con la propia aseveración del representante del partido, en el sentido que desde el primero de enero de dos mil quince, contrató el “*cineminuto*” “Elefantes 3”, parecido al de “Circo sin animales”, con lo anterior tuvo por evidenciada la voluntad de ese ente para contratar la difusión de propaganda, a sabiendas de la orden de abstenerse de hacerlo.

Asimismo, la responsable destacó que en autos se agregó el contrato entre Distribuidora y Comercializadora Training&Consulting Solutions EIFS, S.A. de C. V. y el Partido Verde Ecologista, en el que se acordó difundir cortinillas

identificadas con la versión “Elefantes-Delfines” y “140 años V.2” (cadena perpetua versión 2), del uno de enero al cuatro de abril, en las salas de Cinemex y Cinépolis.

Precisó la autoridad, que el contrato fue suscrito un día antes del dictado de la medida cautelar, con el propósito de que el material señalado se difundiera al menos hasta el cuatro de abril, ya que la vigencia del contrato era hasta el treinta y uno de diciembre; sin que se hubiera rescindido por la orden de suspensión, sino que las actas circunstanciadas de enero y febrero evidencian que se siguió ejecutando el convenio, lo que implicó la voluntad del partido de infringir la orden de suspensión.

Por otro lado, la autoridad estableció que si bien el instituto político presentó escritos en los cuales solicitó a las empresas encargadas de la difusión de los promocionales se abstuvieran de seguir haciéndolo, así como a las responsables de la colocación de la propaganda fija que la retiraran, tales actos no resultaron idóneos para acatar la medida cautelar, y advirtió que esos escritos se presentaron los primeros días de enero, mientras los *cineminutos* y la propaganda fija continuaron exhibiéndose al menos al seis de febrero, lo que actualizó la intencionalidad del actuar del ente político, para no cumplir el mandato legal señalado.

En lo relativo a las empresas involucradas, respecto a la comisión **dolosa** o culposa de la falta, la autoridad consideró que en el caso existió por parte de estas personas morales, **intención** de infringir el artículo 447, párrafo 1, inciso e), con relación al 471,

párrafo 8, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque de autos advirtió sabían que debían abstenerse de seguir difundiendo los promocionales materia de la medida cautelar de la Comisión de Quejas y Denuncias, al haberles notificado el acuerdo relativo, del que hicieron caso omiso, sin justificar que esa transmisión derivó de error u omisión justificados.

Por lo que toca a la **reiteración** de la infracción, la autoridad estimó que la conducta infractora del Partido Verde Ecologista fue sistemática, porque en razón del incumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias, actualizó la falta de manera reiterada, ya que no obstante desde el primero de enero de dos mil quince recibió la indicación de hacer gestiones idóneas para retirar la propaganda denunciada y abstenerse de contratar su difusión en días siguientes, hasta el seis de febrero (*cineminutos*) y hasta el veintinueve de enero (propaganda fija), transmitió y exhibió la propaganda denunciada.

En el mismo aspecto, respecto de Cinépolis y Cinemex la responsable también consideró que existió vulneración sistemática a la normativa electoral, en razón del incumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias, esto es, que no obstante recibieron desde el primero de enero la indicación de suspender la difusión de esa publicidad y abstenerse de seguir propagándola, se detectó la transmisión y exhibición de la misma propaganda denunciada.

Es así, sostuvo la responsable, que debido a esa reiteración de difusión de propaganda, el diecinueve de enero de dos mil

quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dictó acuerdo por el que de nueva cuenta ordenó retirar de inmediato la propaganda respectiva, acuerdo impugnado por el Partido Verde Ecologista y confirmado por la Sala Superior, al resolver el SUP-RAP-16/2015, razón por la cual, en perspectiva de la responsable, resultó reiterada la conducta de incumplimiento a la medida cautelar.

Agregó la responsable, que ante la reiteración en la difusión de la propaganda, el diecinueve de enero de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dictó acuerdo por el que volvió a decretar el retiro de la propaganda, acuerdo impugnado por el Partido Verde Ecologista y confirmado por la Sala Superior al resolver el SUP-RAP-16/2015, sin embargo, señaló, la propaganda se sustituyó con otra de similar contenido, lo que corroboró la reiteración de la infracción y la desobediencia del partido y las empresas involucradas en acatar la resolución relativa de la autoridad.

Respecto a las **condiciones externas y medios de ejecución** de los hechos, la autoridad estableció que la conducta desplegada por el instituto político, se cometió en enero del dos mil quince, en el marco del Proceso Electoral Federal y diecisiete Procesos Electorales Concurrentes 2014-2015.

Con relación al **modo de ejecución**, refirió que consistió en incumplir lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias de realizar gestiones eficaces para suspender la difusión de los *cineminutos* y retirar la propaganda fija materia de la medida

cautelar, incumplimiento transgredió el artículo 443, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con relación a las referidas condiciones externas y a los medios de ejecución, respecto de Cinemex y Cinépolis, la responsable consideró que ejecutaron la conducta infractora en el período del Proceso Electoral Federal 2014-2015 y de los Procesos Electorales Locales Concurrentes; y la difusión de los promocionales suspendidos tuvo como medio de ejecución diversas salas de las citadas empresas.

Expuesto lo anterior, la responsable estimó procedente individualizar la sanción aplicable, con base en los elementos siguientes:

#### **7.2.2. Gravedad de la infracción.**

En este aspecto señaló que la conducta del Partido Verde Ecologista y la de las empresas involucradas, procedía calificarla de **gravedad especial**, al haber obstaculizado la finalidad de la medida cautelar, de hacer cesar la difusión de la propaganda denunciada para evitar daños irreparables a los principios rectores de los Procesos Electorales en curso y la vulneración a los bienes jurídicos tutelados, hasta en tanto se emitiera la resolución definitiva.

Además adujo trasgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica rectores de la actuación de la autoridad y su relación con los sujetos regulados, que en última instancia trascienden a la garantía de protección de derechos y principios

fundamentales del sistema democrático, en términos de los artículos 17 y 41 de la Constitución Política, circunstancias que estimó agravantes de la conducta investigada en atención a la finalidad de una orden de autoridad preventiva y urgente, que desatendieron de manera intencional tanto el instituto político como las empresas involucradas.

Precisado lo anterior, la responsable estableció que la **sanción a imponer**, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos detallados debía ser aquella que tomara en cuenta las circunstancias particulares de la infracción, sin que ello implicara que ésta incumpliera una de sus finalidades, disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

Ahora bien, para determinar la sanción, la responsable estimó en principio procedente señalar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, le confiere **arbitrio** para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, el que se ajuste a la conducta desplegada por el infractor y que sea suficiente para prevenir que cualquier otra persona, en la especie partido político o empresa, realicen una falta similar.

La responsable consideró importante destacar, que si bien la sanción debe tener entre sus finalidades resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones análogas a futuro, estimó que no menos cierto es que en cada caso al determinarla se debe poner particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las

condiciones subjetivas en que ocurre la conducta infractora, a efecto de que ésta no resulte inusitada, trascendente, excesiva, desproporcionada o irracional, o por el contrario, insignificante e irrisoria frente a la gravedad de la conducta a sancionar.

Efectivamente, señaló la responsable, para imponer la sanción, la potestad sancionadora le permite valorar a su arbitrio, las circunstancias actualizadas en la comisión de la infracción, así como su gravedad; porque la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales no prevé de forma pormenorizada y casuística, cada una de las condiciones del ejercicio de esa potestad, sino que sólo establece las condiciones genéricas para ejercerla, dejando a la autoridad determinar el tipo de sanción a aplicar y el monto de la misma.

Sobre el particular, la responsable señaló que el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las sanciones aplicables a los partidos políticos: **a.** amonestación pública; **b.** multa de hasta diez mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, según la gravedad de la falta; en caso de infracción en materia de topes a gastos de campaña, o a los límites 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; **c.** según la gravedad de la falta, con reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; **d.** con interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo

asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de la Ley; e. en casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de la Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido.

Agregó que el propio artículo 456, párrafo 1, en el inciso e), establece las sanciones aplicables a cualquier persona física o moral:

a. con multa de hasta cien mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en esta Ley, y b. multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo, tratándose de compra de tiempo en radio y televisión para difundir propaganda política o electoral.

Precisado lo anterior, la responsable estableció que de entre el catálogo referido, determinaría discrecionalmente la sanción a imponer en el caso, de acuerdo a la calificación asignada a la transgresión perpetrada, y con la finalidad de suprimir prácticas que vulneren disposiciones legales, conforme al criterio de la Sala Superior, en el sentido de que las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que a futuro, el infractor, ya se trate de un partido política o empresas mercantiles, no cometan violaciones similares a la normativa como la acreditada.

Como preámbulo, señaló que justificaría la sanción tomando en cuenta que todo mandamiento de la autoridad, en ejercicio de sus atribuciones debe ser cumplido, en particular si se trata de medidas cautelares, por la finalidad que éstas persiguen, además

de que el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88/PEF/42/2014, origen de esas providencias y cuyo incumplimiento dio origen al presente asunto fue resuelto por la Sala Regional Especializada el seis de febrero de dos mil quince, en la sentencia SRE-PSC-14/2015166, sentencia que estimó irrelevante para determinar sobre el incumplimiento de las medidas cautelares a estudio, porque lo trascendente en el caso es que como medida cautelar constituyen una orden de autoridad que se debe acatar mientras no se revoquen o modifiquen.

En este sentido, estableció que la infracción atribuida tanto al instituto político como a las empresas involucradas, cobró mayor relevancia porque incumplieron una medida cautelar decretada, y esto conllevó a la autoridad a concluir que obtuvieron un beneficio indebido por la amplia exposición de la imagen del ente político promocionado frente a la ciudadanía, a través de *cineminutos* y propaganda fija, de ahí que consideró la responsable que la sanción a imponer debía redundar en un impacto económico relevante para los responsables, en atención a las circunstancias referidas, sobre todo a la decisión de incumplir la orden de la Comisión de Quejas y Denuncias de realizar gestiones idóneas para suspender la difusión de los anuncios señalados y de retirar la propaganda fija materia de la medida cautelar.

Por tanto, en consideración de la responsable, el actuar irregular patentizado por el Partido Verde Ecologista de México, infringió lo dispuesto en el artículo 443, párrafo 1, inciso b), de la

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras Cinemex y Cinépolis, contravinieron los preceptos 447, párrafo 1, inciso e), con relación al 471, párrafo 8 de la invocada Ley General, de lo que determinó que la sanción a imponer en el caso al ente político debía ser la prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, y a las empresas señaladas la establecida en el inciso e), fracción III, del mismo numeral.

De esta forma estableció, que tomaría en consideración el monto económico involucrado que derivó en beneficio del instituto político y de las personas morales responsables, el cual derivaría de los diversos contratos de prestación de servicios firmados para la difusión de *cineminutos* del Partido Verde Ecologista de México, y para la colocación de propaganda fija, además de los días de difusión o exposición que abarcaron, el que determinó en \$22,370,707.84 (veintidós millones trescientos setenta mil setecientos siete pesos 84/100 M.N.), para dicho ente político; en \$14,639,375.10 (catorce millones seiscientos treinta y nueve mil trescientos setenta y cinco pesos 10/100 M.N.) para Cinépolis; y, en \$7,248,041.64 (siete millones doscientos cuarenta y ocho mil cuarenta y un pesos 64/100 M.N.), para Cinemex.

De esta forma, la responsable adujo que procedía imponer al partido político conforme al monto involucrado en la actualización de la infracción administrativa, \$67,112,123.52 (sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés pesos 52/100 M.N.); a a Cinépolis de México, S.A de C.V., y a Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V., multa a cada empresa de \$7'010,000.00 (siete millones diez mil pesos 00/100 M.N.).

### 7.2.3. Marco jurídico para la imposición de sanciones por la autoridad electoral.

Ahora bien, antes de contestar los disensos de los apelantes, se estima oportuno establecer la normatividad a la que se debe ceñir la autoridad electoral al imponer sanciones a los responsables de infringir la normativa aplicable.

Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivan los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación de los actos de la autoridad, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, garantía del derecho humano a la seguridad jurídica acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente les facultan las leyes como manifestación de la voluntad general.

Bajo esa premisa, ese principio tiene doble funcionalidad, tratándose de resoluciones, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considera arbitrario, esto es, contrario al derecho a la seguridad jurídica, y, por otro, genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad conferida en la ley, en tanto no se demuestre lo contrario (presunción de legalidad).

Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida a que el gobernado, al considerar que

determinado acto carece de fundamentación y motivación, recurra a los órganos de control a hacer valer esa ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación.

A su vez, el artículo 14 de la Constitución Política, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley, aplicable tanto en materia penal como administrativa sancionadora, y conforme a ésta queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena o sanción no decretada por una ley exactamente aplicable al hecho ilícito de que se trate, derecho fundamental que dada su trascendencia obliga a la autoridad a abstenerse de interpretar ese tópico, por analogía o mayoría de razón.

De esta manera se debe señalar, que si el derecho administrativo sancionador participa, con ciertos matices, de la naturaleza del derecho punitivo, en su aplicación cobra vigencia el principio de legalidad contenido en el artículo 14 Constitucional citado, al exigir que tanto infracciones como sanciones deben estar delimitadas en ley, en sentido formal y material, lo que implica que sólo esa fuente democrática de derecho es apta para producir jurídicamente las normas relativas, en las que se deben definir los elementos normativos del caso en forma clara y precisa, para permitir la actualización de las hipótesis específicas a aplicar.

En este orden de ideas, el fin del principio de legalidad tiende a garantizar la seguridad jurídica de las personas, al permitirles prever las consecuencias de sus actos y proscribir la arbitrariedad de la autoridad al sancionarlos, esto es, que puedan constatar que

una conducta que se estime infractora, tal como se regula, ofrezca una predeterminación inteligible, como vertiente del diverso principio de **tipicidad**.

Del propio artículo 14 de la Constitución Federal, deriva el conocido apotegma de que no puede haber pena sin ley específica y concreta para el hecho infractor de que se trate; y de ello deriva la importancia que se asigna en la dogmática al elemento del delito o hecho sancionador llamado **tipicidad**, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis infractora descrita por el ordenamiento jurídico, y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

Tal elemento es presupuesto indispensable para acreditar el hecho infractor, por el que se entiende la desvaloración de éste sin ponderar el posible reproche a su autor, y esto constituye la base fundamental del principio de **legalidad** que rige, con todas sus derivaciones, el llamado *ius puniendi* en un estado democrático de derecho.

Así, del propio principio podemos encontrar como derivaciones los de taxatividad y el de plenitud hermética, traducidos en la exigencia de exacta aplicación de la ley.

El de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la tipificación de una conducta en la ley, implica que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, para permitir la arbitrariedad en su aplicación, sino que por el contrario, conforme a éste el grado de

determinación de la conducta a sancionar debe ser tal, que lo prohibido en la norma sea conocido por sus posibles destinatarios, en el contexto en el cual ésta se creó.

Conforme a lo narrado, el ámbito de la aplicación de sanciones en materia electoral se debe regir por el principio de legalidad, conforme al que se exige que la conducta, condición de la sanción, se contenga en una predeterminación palmaria, para que sea individualizable de forma precisa, lo que se traduce en garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades actúen con estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, para que los actos de autoridad y de los actores en los procesos relativos se sujeten al marco legal.

De esta forma, la normativa aplicable encauza la actuación de la autoridad mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe atender y ajustarse para decidir el tipo de sanción que corresponde aplicar a la infracción cometida en cada caso particular.

Esto es, el legislador debe prever de manera sistemática, no sólo las sanciones que puede imponer la autoridad, sino además, los parámetros y elementos objetivos que guíen su actuación a fin de que, valorando los hechos y las circunstancias en cada caso concreto, se determine la sanción a aplicar.

Tales normas que prevén una sanción o afectación en los derechos del infractor, cuya imposición corresponde a la autoridad, deben respetar los principios de legalidad y seguridad jurídica, por lo que el legislador debe acotar de tal manera la

actuación de dicho órgano estatal, que aunque le dé margen a valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, se puedan conocer las consecuencias del actuar de los responsables, y esto implique que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del marco legislativamente permitido, esté debidamente fundada y motivada, a fin de que la decisión tomada se justifique por las circunstancias en las que se suscitó el hecho o conducta a sancionar.

Por tanto, para la aplicación de las sanciones administrativas, se debe analizar la ley en forma sistemática y armónica, de manera que la individualización de una sanción no se puede realizar mediante un análisis aislado de preceptos legales, porque en diversos artículos se puede contener la definición de los elementos que sirvan para acotar la gestión sancionadora de la autoridad.

Ahora bien, en materia electoral la sanción se inserta en un sistema de normas conducentes a sancionar a quienes incurran en actos u omisiones que afecten sus principios fundamentales y rectores, por lo que el legislador secundario, congruente con esa naturaleza y finalidad, ha definido el núcleo básico de las diversas infracciones y especificado las sanciones correspondientes a esas faltas, además de que ha fijado los elementos a tomar en cuenta por la autoridad para adecuarlas a cada caso en particular.

Tales sanciones, por su naturaleza, son fundamentalmente preventivas y no retributivas; por tanto, se persigue que propicien

la prevención **general** y **especial**, conforme a los fines que rigen al sistema para aplicarlas, por lo que éstas deben ser:<sup>20</sup>

a) **Adecuadas**, para lo que se debe considerar la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, así como las condiciones particulares del infractor; b) **proporcionales**, para lo que se debe tomar en cuenta al individualizarla el grado de participación de cada implicado, la gravedad del hecho y las circunstancias de modo, tiempo y lugar; c) **eficaces**, en la medida en la que se acerque a un ideal de consecuencia mínima necesaria para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos puestos en peligro o, en su caso, lesionados con la conducta irregular y, en consecuencia, restablecer el Estado constitucional democrático de derecho; y d) **ejemplares**, en tanto que conforman lo que en la doctrina se denomina prevención general.

A través de esta última, tratándose de la materia electoral, los sujetos obligados deben respetar el ordenamiento jurídico y abstenerse de efectuar conductas que lo vulneren, por lo que las sanciones en esta materia además deben ser **disuasivas**, en la medida en que inhiban a los infractores y demás destinatarios a cometer ese tipo de conductas y los induzca a cumplir sus obligaciones.

#### 7.2.4. El acto concreto de la individualización de la sanción.

##### Graduación de la falta y punición.

---

<sup>20</sup> Las sanciones establecidas por el legislador deben cumplir los efectos pretendidos de acuerdo con su naturaleza y ser **intimidatorias, ejemplares, aflictivas, correctivas y justas**.

En este sentido se hace referencia al momento en que el juzgador opta por la sanción a imponer y efectúa la justipreciación de diversos factores que influyen en su monto, especie y duración.

Entre los aspectos a tomar en cuenta para fijar una sanción, destaca la irreprochabilidad que se debe exigir al infractor, y en el señalado reproche normativo, la autoridad debe respetar las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen los límites de su actividad sancionadora.<sup>21</sup>

Es decir, la autoridad atenderá al marco constitucional y legal establecido para imponer una sanción al responsable de un hecho infractor, y en esto, los preceptos de la Constitución Política deben condicionar y fijar con claridad los fines de la punibilidad<sup>22</sup>, a la que deben señalar sus límites y objetivos, para precisar las modalidades en que se ejercerá el *ius puniendi* en cada caso particular.

De tal forma, el principio de legalidad incide de manera relevante al momento de definir en la ley las infracciones

---

21 Los artículos 21 y 22 de la Carta Magna, establecen que la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial y que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad. En otro aspecto, disponen, que quedan prohibidas la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, ya que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al **bien jurídico afectado**, sin que se pueda considerar confiscación de bienes cuando se decreta para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decreta la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de delito y tampoco el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito.

22 Técnicamente este concepto se emplea como la posibilidad de aplicar la penalidad merecida, a quien ha cometido un hecho típico (infractor) y antijurídico.

administrativas y las sanciones que se deben aplicar a éstas, así como al decidir sobre la responsabilidad del autor del hecho y la condena que se le debe aplicar en la correspondiente resolución de la autoridad.

De estas garantías deriva que la decisión sobre la responsabilidad administrativa y la sanción aplicable se lleve a cabo dentro de un procedimiento legalmente establecido, y que se garantice su ejecución, para que ésta se cumpla con arreglo a las disposiciones normativas vigentes.

Lo anterior se debe fundamentar en la ponderación de principios que rigen la potestad punitiva: justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad.

Ahora bien, en el ejercicio de individualizar o aplicar las sanciones, también se debe advertir una doble finalidad de prevención: **general**, para impedir la comisión de otros hechos irregulares, al constituirse en la confirmación de la amenaza abstracta expuesta en la ley, y **especial**, al aplicarse en concreto al responsable de la infracción para intimarlo a que no vuelva a transgredir el ordenamiento, de ahí que en la cálculo de cuales de éstas procede imponer, se debe encontrar como criterio para delimitarlas a la culpabilidad del autor.

El poder sancionador de las autoridades administrativas electorales, es de marcada complejidad; en virtud de la discrecionalidad que la ley les otorga para determinar y graduar las sanciones en cada caso concreto, al quedar delimitada por un catálogo de faltas y sanciones.

Dicho marco jurídico proporciona las reglas para regular el criterio de la autoridad al ejercer su facultad punitiva, a fin de evitar que imponga sanciones por analogía o mayoría de razón, puesto que éste le exige en cada caso exponer las razones para establecer un determinado grado de culpabilidad al responsable de contravenir la ley, como base de la individualización de la sanción.

Por tal motivo, en ejercicio de su facultad sancionadora, para derivar la sanción a imponer, la autoridad debe proceder a especificar el tipo de infracción y su trascendencia respecto de las normas transgredidas; el bien jurídico tutelado; en su caso las circunstancias de tiempo, modo y lugar, dotando en cada caso particular de contenido concreto estos conceptos por ser meramente normativos y abstractos.

Establecido el marco normativo anterior, se estima procedente abordar el análisis de los disensos expuestos por los inconformes.

#### **7.2.5. Síntesis y análisis de los agravios.**

##### **7.2.5.1. Contravención a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia e insuficiencia de la multa.**

Los apelantes sostienen de manera coincidente, que la resolución impugnada contraviene los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, al imponer la sanción al Partido Verde Ecologista de México y a las empresas Cinépolis y

Cinemex, como responsables de los hechos infractores comprobados.

Esto lo estiman así los inconformes, porque desde su perspectiva, el partido responsable llevó a cabo tales actos ilícitos en forma concatenada y en condiciones alevosas, para lograr posicionarse frente al electorado y obtener una mayor votación, lo cual implicó un aumento en sus prerrogativas ordinarias como beneficio adicional indebido.

Sin embargo, señalan los promoventes, la autoridad electoral omitió llevar a cabo el estudio exhaustivo de las circunstancias que concurrieron en la comisión de los hechos, esto es, dejó de llevar a cabo una debida investigación, puesto que para valorar el beneficio obtenido e imponer tanto al partido como a las empresas involucradas una sanción eficiente, dejó de realizar un test de proporcionalidad para determinar la necesidad y proporcionalidad de la multa impuesta.

Por tanto, concluyen los demandantes, la responsable sanciona al Partido Verde Ecologista de México y a las empresas involucradas, sin considerar las circunstancias particulares del caso, de ahí que la multa impuesta no propicia que la conducta indebida perpetrada por dichos entes se inhiba, sino que para conseguir esa finalidad tal pecuniaria se debe incrementar por una multa más ejemplar.

- **Contestación al Agravio.**

Conforme con lo expuesto en la ejecutoria, la resolución impugnada se ajusta al principio de legalidad, dado que se emitió apegada a los principios de congruencia y exhaustividad.

En este sentido se debe apuntar, que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que toda decisión de los órganos de autoridad con competencia para imponer sanciones que redunden en los derechos de los gobernados, debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos determinados en las leyes, exigencias que suponen, entre otros requisitos, la congruencia y exhaustividad de la resolución en la que éstas se imponen.

El principio de congruencia consiste en que al emitir una resolución como la impugnada, el órgano competente atienda precisamente a lo comprobado en el procedimiento, sin omitir considerar todas las pruebas conducentes y sin añadir circunstancias no advertidas o derivadas de éstas; de ahí que la resolución relativa tampoco debe contener consideraciones contradictorias, ni en sus puntos resolutivos.

El principio de exhaustividad requiere que de la declaración de la autoridad derive la solución integral del conflicto, dirimiendo todas las cuestiones litigiosas a resolver. Con relación al principio señalado, la Sala Superior ha considerado que se trata de un requisito, si bien de naturaleza legal, por regla es siempre impuesto por la lógica, sustentada en el principio dispositivo del proceso, que obliga al órgano jurisdiccional a resolver de acuerdo a lo argumentado por las partes y a lo probado en el juicio, lo cual,

por regla, le impide ocuparse de aspectos que éstas no hayan planteado.

Ahora bien, es oportuno señalar, que el requisito de congruencia de las resoluciones ha sido estudiado desde dos perspectivas diferentes y complementarias, en la primera acepción, la congruencia interna es entendida como la armonía de las distintas partes constitutivas del fallo, lo cual implica que no contenga argumentaciones y resoluciones contradictorias. En su aspecto externo, ésta se entiende como la correspondencia o relación entre lo pretendido por las partes y lo considerado y resuelto por el órgano de autoridad.

Tal criterio ha sido sustentado por esta Sala Superior, en la Jurisprudencia número 28/2009<sup>23</sup>, de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**

Conforme con lo apuntado, este órgano jurisdiccional electoral federal estima que en el tema materia de impugnación, en concreto la individualización de las multas impuestas por la autoridad a los entes responsables, alegada por los recurrentes, el órgano electoral se apegó a los señalados principios de congruencia y exhaustividad al pronunciar la resolución impugnada, dado que una vez comprobada la falta investigada, en ejercicio del arbitrio que tiene conferido por la normatividad para imponer sanciones, en el caso optó por la que estimó correspondía concretamente a los hechos ilícitos perpetrados,

---

<sup>23</sup> Publicada a fojas 214 y 215 de la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen 1.

específicamente multa, y para ello tomó en consideración las posibilidades de punibilidad establecidas en la ley, en ejercicio del arbitrio que tiene atribuido como órgano de decisión y conforme a las reglas normativas establecidas para regular su criterio en ese aspecto en particular.

De esta manera, de acuerdo a los señalados principios de congruencia y exhaustividad que rigen en toda resolución de autoridad, para calcular el *quantum* de las sanciones aplicadas al caso particular, como se señaló, tomó en cuenta todos y cada uno de los elementos y requisitos exigidos por la normatividad para sancionar al Partido Verde Ecologista de México; a Cinemex y a Cinépolis, derivados del artículo 458, párrafo 5, en relación con el 456, párrafo 1, incisos a) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es así que la autoridad administrativa estableció, conforme se anticipó, que conforme a tales preceptos, acreditada la infracción y su imputación, tomaría en cuenta las circunstancias que rodearon la contravención de la norma infringida, los elementos objetivos y subjetivos concurrentes en la comisión de los hechos y precisados tales extremos determinaría la sanción aplicable al partido político y a las empresas involucradas.

De esta manera, la autoridad hizo análisis pormenorizado de tales elementos, en relación con la falta cometida y para calificar la **gravedad** del hecho, valoró el tipo de infracción; el bien jurídico tutelado, la singularidad de la conducta; las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ésta se actualizó; su comisión

dolosa; así como las condiciones externas y los medios de ejecución relativos.

Respecto del **tipo de infracción**, estableció que cada uno de los entes responsables **desacataron** la orden de la Comisión de Quejas y Denuncias, del Instituto Nacional Electoral, de realizar las gestiones suficientes e idóneas para suspender la difusión de los promocionales denominados *cineminutos*, retirar la propaganda fija denunciada y abstenerse de contratar distinta publicidad con elementos similares a la que fue objeto de la medida cautelar.

Con relación al **bien jurídico tutelado** señaló que debido a la desobediencia a la medida suspensiva, el partido político y las empresas señaladas trastocaron la normativa electoral, por desacato a un mandato de autoridad, desatendiendo las obligaciones derivadas de esa determinación, específicamente, ajustarse a las pautas establecidas para hacer cesar la difusión de propaganda transgresora de la normatividad aplicable.

La autoridad adujo además, que el **incumplimiento a la medida cautelar**, en el contexto de los hechos, evidenció la determinación de los entes responsables de continuar con la estrategia de comunicación política diseñada para eludir las condicionantes legales del caso, es decir, decidieron difundir promocionales concatenados y sistemáticos para favorecer la imagen del Partido Verde Ecologista de México, en contra de lo ordenado por la autoridad competente.

Asimismo, la propia autoridad estimó, que el **incumplimiento a las medidas cautelares**, a la luz de la finalidad perseguida al decretarla, adquirió relevancia particular en el caso, porque se dictaron como medida necesaria y urgente **para suspender la difusión de propaganda considerada irregular**, y al ser desatendidas tales providencias se produjeron efectos relevantes favorables al partido político implicado, al publicitarlo en forma desmedida en el desarrollo de los Procesos Electorales en curso.

La responsable también señaló, que aun cuando se acreditó que tanto el Partido Verde Ecologista de México, como Cinépolis y Cinemex, desatendieron la normativa aplicable, tal situación implicó singularidad de la falta, porque su proceder derivó en el incumplimiento a la orden de realizar actos idóneos para suspender la difusión de los *cineminutos*, retirar propaganda fija colocada y prescindir de contratar publicidad de las mismas características.

Además, tomó en cuenta las **circunstancias objetivas** concurrentes en la comisión de la falta, en concreto **modo, tiempo y lugar**, conforme a las que estimó la falta cometida a título **doloso** al haberse evidenciado la **intención** de los responsables de continuar difundiendo los spots conocidos como *cineminutos*, no retirar la propaganda fija materia de la medida cautelar y abstenerse de contratar publicidad de la misma naturaleza, ya que no obstante les fue notificado el acuerdo relativo, hicieron caso omiso a lo ordenado en el mismo.

Adujo también la responsable, que la conducta infractora del Partido Verde Ecologista, Cinépolis y Cinemex, fue sistemática, en razón de que no obstante recibieron desde el primero de enero de dos mil quince la indicación de suspender la difusión de la publicidad descrita y abstenerse a seguir propagándola, la transmitieron y exhibieron en forma repetida; y además sustituyeron la propaganda por otra de similar contenido, lo que corroboró la desobediencia del partido y las empresas involucradas de acatar la señalada resolución de la autoridad.

La autoridad también tomó en cuenta al sancionar, las **condiciones externas y medios de ejecución** de los hechos, básicamente que se actualizaron en el marco del Proceso Electoral Federal y de los diecisiete Procesos Electorales Concurrentes en 2014-2015; por incumplir lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias de **suspender la difusión de los *cineminutos* y retirar la propaganda fija materia de la medida cautelar**; aspecto que con respecto a Cinemex y Cinépolis, advirtió que la conducta infractora la actualizaron valiéndose de diversas salas cinematográficas de su propiedad.

De esta forma, para individualizar la sanción aplicable al caso, la responsable calificó **la infracción** y la estimó de **gravedad especial**, al haber impedido conseguir la finalidad de la medida cautelar, de hacer cesar la difusión de la propaganda descrita para evitar daños irreparables a los principios rectores de los Procesos Electorales en curso y la vulneración a los bienes jurídicos tutelados, hasta en tanto se emitiera la resolución definitiva.

Además, se adujo en la resolución controvertida que con los hechos perpetrados se trasgredieron los principios de legalidad y seguridad jurídica rectores de la actuación de la autoridad, circunstancia que se estimó **agravante** de la conducta acreditada en atención a que la finalidad perseguida por la orden suspensiva de la autoridad, de carácter urgente, se desatendió de manera deliberada por el instituto político y por las empresas involucradas.

De esta manera, la responsable estableció que la **sanción a imponer**, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos detallados, para cumplir la finalidad de disuadir la posible comisión de faltas similares a futuro que pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida, frente a la gravedad de la conducta a sancionar, y de entre el catálogo referido e la Ley, y por tratarse en el caso particular del incumplimiento a medidas cautelares, la falta descrita cobró mayor relevancia, porque su incumplimiento conllevó a que los sujetos infractores obtuvieran un beneficio indebido, por la vasta exposición de la imagen del ente político promocionado frente a la ciudadanía, consideró que la sanción a imponer debía redundar en un impacto económico relevante para los responsables, de ahí que determinó como sanción **multa** de \$67,112,123.52 (sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés pesos 52/100 M.N.) para el ente político; de \$14,639,375.10 (catorce millones seiscientos treinta y nueve mil trescientos setenta y cinco pesos 10/100 M.N.) para Cinépolis; y, de \$7,248,041.64 (siete millones doscientos cuarenta y ocho mil cuarenta y un pesos 64/100 M.N.), para Cinemex.

Ante lo expuesto, el motivo de inconformidad analizado se estima **infundado**

**7.2.5.2. Incongruencia entre el beneficio obtenido y el monto de la sanción no inhibe futuras conductas transgresoras.**

En otro aspecto, los apelantes alegan que las cantidades por concepto de multa impuestas al Partido Verde Ecologista de México, a *Cinépolis* de México, Sociedad Anónima de Capital Variable y a Cadena Mexicana de Exhibición, Sociedad Anónima de Capital Variable (*Cinemex*), no son acordes a la falta cometida ni al beneficio que obtuvieron derivado de ésta, porque al establecerla se dejan de considerar las **circunstancias** particulares del caso, de ahí que la multa impuesta no propicia que la conducta indebida cometida se inhiba, por lo que ésta se debe incrementar.

De ahí, señalan, como sanción incumple con su finalidad de **disuadirlos** para evitar la proliferación futura de infracciones como las cometidas por esos entes jurídicos, porque dicha pecuniaria debió propiciar que la conducta indebida se inhiba y al no favorecer ese propósito sancionador se debe ordenar incrementar la cuantía calculada.

Alegan también los apelantes que por esas razones la resolución impugnada viola el principios de **legalidad**, toda vez que en el aspecto señalado, para establecer la sanción aplicable al partido político y a las empresas involucradas, omitió tomar en cuenta las circunstancias particulares del caso, de ahí la indebida motivación y fundamentación de las multas.

- **Contestación al segundo agravio**

Respecto de lo alegado por los actores se debe decir, que conforme a lo ya expuesto, el ejercicio de la potestad sancionadora depositada en el órgano administrativo federal electoral, que derive de la acreditación de una infracción, no es irrestricto ni puede ser arbitrario, ya que está condicionado, como se advirtió, a la ponderación de las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular demostrada y a las particulares del sujeto infractor, circunstancias que le deben permitir individualizar la sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para lograr la finalidad perseguida por la pretensión punitiva, en concreto, disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta infractora similar.

Dicho aspecto de la sanción pecuniaria sólo se puede apreciar atendiendo a la naturaleza de la transgresión a la obligación impuesta por la ley desacatada, así como a la gravedad de esa violación y a los otros elementos señalados, para conseguir la finalidad disuasiva y ejemplar de la que debe estar revestida, de ahí que al fijarla se debe atender, como se explicó, en forma destacada a la naturaleza de la infracción, la reincidencia del infractor, a la extensión del daño causado o beneficio obtenido, sin soslayar la capacidad económica del responsable, elementos necesarios para razonar el arbitrio de la autoridad en el cálculo del monto de dicha pecuniaria.

De esta forma, contrario a lo alegado en el disenso a estudio, si el hecho que se tuvo por demostrado como infractor de la normativa electoral, fue el desacato inexcusable y contumaz por parte del Partido Verde Ecologista y de las empresas Cinépolis y Cinemex, de eludir el cumplimiento a las medidas cautelares de urgente aplicación decretadas por la autoridad electoral, como medios de control al ejercicio excesivo de los derechos del propio partido y las personas jurídicas enunciadas, mediante la difusión de la propaganda a través de los spots denominados *cineminutos*, difundidos en salas cinematográficas y anuncios espectaculares, porque las providencias preventivas desobedecidas tenían por objeto evitar consecuencias irreversibles desde el punto de vista electoral, al posicionamiento indebido del Partido Verde Ecologista ante la ciudadanía, valiéndose de ese tipo de publicidad, cuestión de orden público y de observancia obligatoria que se impidió salvaguardar ante la desatención a tales providencias cautelares, la sanción pecuniaria impuesta se estima adecuada para disuadir a tales entes de volver a incurrir en un proceder como el que desplegaron y que les fue reprochado en la resolución a estudio.

Esto es, que ante la desobediencia a las señaladas medidas suspensivas, que se emitieron para propiciar el estricto apego a la normativa aplicable, de ese incumplimiento o desacato se advierte que la responsable, al imponer la sanción pecuniaria controvertida, valoró todos y cada uno de los elementos que para ese efecto le obliga considerar la legislación aplicable, además del impacto que la conducta indisciplinada de los infractores alcanzó, conforme a las exigencias de positivización legal requeridas para

sancionarlas, advirtiéndose proporción analítica entre la gravedad del hecho ilícito y las características de los responsables.

En efecto, en la resolución impugnada se estableció que la **sanción a imponer**, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos detallados, debía ser aquella que considerara las circunstancias particulares de la infracción, sin que ello implicara que ésta incumpliera una de sus finalidades, **disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.**

Ahora bien, para determinar precisamente la sanción a aplicar, la responsable estimó procedente señalar que la Ley le confiere **arbitrio** para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, el que se ajuste a la conducta desplegada por el infractor y que sea suficiente **para prevenir que cualquier otra persona, en la especie partido político o empresa, realicen una falta similar.**

Para ese efecto, la responsable consideró importante destacar, que si bien la sanción debe tener entre sus finalidades resultar una medida ejemplar, **tendente a disuadir la posible comisión de infracciones análogas a futuro**, en la medida en que inhiban a los infractores y demás destinatarios a cometer conductas contrarias a derecho como la que se sancione, estimó que no menos cierto es que en cada caso al determinarla se debe poner particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas en que ocurre la conducta infractora, a efecto de que ésta no resulte

inusitada, trascendente, excesiva, desproporcionada o irracional, o por el contrario, insignificante e irrisoria frente a la gravedad de la conducta a sancionar.

Efectivamente, señaló la responsable, para imponer la sanción, la potestad sancionadora le permite valorar a su arbitrio, las circunstancias actualizadas en la comisión de la infracción, así como su gravedad, porque la Ley de la materia no prevé de forma pormenorizada y casuística, cada una de las condiciones del ejercicio de esa potestad, sino que sólo establece las condiciones genéricas para ejercerla, dejando en libertad a la autoridad para establecer el tipo de sanción, y en su caso, el monto de la misma, debiendo perseguir además garantizar su ejecución, es decir, que se cumpla con arreglo a las disposiciones normativas vigentes, haciendo eficaz su efecto disuasorio.

Sobre el particular, señaló que conforme a la norma aplicable, se establecen las sanciones aplicables a los partidos políticos, entre estas multa, según la gravedad de la falta; y refirió también a las sanciones aplicables a cualquier persona física o moral, entre estas también de índole pecuniario, en los casos establecidos expresamente.

Precisado lo anterior, la responsable estableció que de entre el catálogo referido, determinaría discrecionalmente la sanción a imponer en el caso, de acuerdo a la calificación asignada a la transgresión perpetrada, y con la finalidad de suprimir prácticas que vulneren disposiciones legales, conforme al criterio de la Sala Superior, en el sentido de que las faltas deben traer consigo una

consecuencia suficiente para que a futuro, el infractor, ya se trate de un partido político o empresa mercantil, no vuelvan a cometer violaciones similares como la acreditada.

Como preámbulo a este ejercicio sancionador, señaló que justificaría la aplicación de la sanción, tomando en cuenta que todo mandamiento de la autoridad, en ejercicio de sus atribuciones, se debe cumplir, en particular si se trata de medidas cautelares, por la finalidad que éstas persiguen, como una orden de la autoridad que se debe acatar mientras no se revoken o modifiquen.

En este sentido, estableció que la infracción atribuida tanto al instituto político como a las empresas involucradas, cobró mayor relevancia porque incumplieron en forma intencional una medida cautelar decretada, de lo que obtuvieron un beneficio indebido y la amplia exposición de la imagen del ente político promocionado frente a la ciudadanía, a través de *cineminutos* y de propaganda fija, de ahí que consideró la responsable que la sanción a imponer debía redundar en un impacto económico relevante para los responsables, en atención a las circunstancias referidas, sobre todo a la decisión de incumplir la orden de la Comisión de Quejas y Denuncias de realizar gestiones idóneas para suspender la difusión de los anuncios señalados y de retirar la propaganda fija materia de la medida cautelar.

Por tanto, en consideración de la responsable, el actuar irregular patentizado por el Partido Verde Ecologista de México, infringió lo dispuesto en el artículo 443, párrafo 1, inciso b), de la

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras Cinemex y Cinépolis, contravinieron los preceptos 447, párrafo 1, inciso e), con relación al 471, párrafo 8 de la invocada Ley General, de lo que determinó que la sanción a imponer en el caso al ente político debía ser la prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, y a las empresas señaladas la establecida en el inciso e), fracción III, del mismo numeral.

De esta forma estableció, que tomaría en consideración el monto económico involucrado que derivó en beneficio del instituto político y de las personas morales responsables, el cual derivaría de los diversos contratos de prestación de servicios firmados para la difusión de *cineminutos* del Partido Verde Ecologista de México, y para la colocación de propaganda fija, además de los días de difusión o exposición que abarcaron, el que determinó en \$67,112,123.52 (sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés pesos 52/100 M.N.); al partido político involucrado, y a Cinépolis de México, S.A de C.V., y a Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V., multa a cada empresa de \$7'010,000.00 (siete millones diez mil pesos 00/100 M.N.).

Lo expuesto evidencia que contrario a lo alegado en agravios, la sanción pecuniaria impuesta a los entes responsables, por el desacato al mandato a la autoridad referido, si cumple con el efecto de disuadirlos del propósito de volver a cometer un hecho irregular como el acreditado, propósito para el que se aplicó la multa controvertida cuyo monto solicitan sea incrementado.

En ese sentido, para que una multa tenga una consecuencia disuasiva respecto a potenciales conductas ilícitas, debe ser suficiente en magnitud para que el sancionado prevea las consecuencias de perpetrar otra conducta irregular debido a la condena que esto le representaría al advertirla superior a los beneficios de ajustar su conducta a la ley, de ahí que carecerá de incentivos para volver a transgredir la ley, efecto que también debe alcanzar a los restantes sujetos obligados al respecto de ese orden jurídico.

Además, en el caso, la responsable al sancionar a los entes jurídicos responsables no se apoyó en conceptos jurídicos genéricos, sino que empleo para ello argumentos de los que se puede advertir con precisión las razones de la conducta irregular perpetrada, de la que derivó su resolución de imponer la multa individualizada y los cálculos llevados a cabo para establecer el monto de la misma, entre estos los beneficios alcanzados por los responsables, de índole económico e inclusive político, en el caso del partido infractor, incluida la capacidad económica de los sancionados.

De esta manera, el agravio en estudio deviene **infundado**.

#### **7.2.5.3. Comisión dolosa y gravedad de la falta incrementa la sanción.**

En otro aspecto, los inconformes alegan que la sanción impuesta tanto al partido político como a las empresas responsables es ilegal, dado que si se tuvo por acreditada la **comisión dolosa** de la conducta imputada, a partir de los hechos

desplegados, en especial que con posterioridad al otorgamiento de la medida cautelar, el Partido Verde Ecologista de México celebró contrato con grupo Rabokse, Sociedad Anónima de Capital Variable y con Comercializadora Tik, Sociedad Anónima de Capital Variable, para continuar con la difusión de la propaganda que se ordenó retirar, mientras en las salas de Cinépolis y Cinemex se continuó difundiendo el material identificado como "Elefante-Delfines" y "140 años V.2", objeto de dicho contrato, firmado el treinta de enero de dos mil catorce, esto evidenció la voluntad de dichos entes de desobedecer la orden de abstenerse a proceder como lo hicieron, de ahí que merecen un reproche mayor al que les fue impuesto.

Agregan los apelantes, que su planteamiento encuentra sustento en el hecho de que la difusión de los cineminutos y la permanencia de la propaganda fija, ocurrió en el periodo del primero de enero al seis de febrero de dos mil quince, de ahí su conducta dolosa, permanente y reiterada, que se calificó como de gravedad especial, por lo que desde su perspectiva el importe de la multa se debe incrementar, habida cuenta que tanto el partido como las empresas implicadas obtuvieron un beneficio ilícito en el marco del actual proceso federal y los diecisiete locales en distintas entidades federativas.

De esta manera, en las demandas se propone a revocar la sanción impuesta para aplicar a los responsables una multa más ejemplar, incrementándola hasta un cuatrocientos por ciento (400%) del monto involucrado.

- **Contestación del agravio.**

Los argumentos en análisis, en consideración de este órgano jurisdiccional, en el aspecto que se analiza no se comparten, ya que el acto reclamado cumple con la exigencia constitucional de haber sido emitido fundado y motivado, al tener por evidenciadas las circunstancias precisas de comisión de la falta, las que si bien conforme a la descripción legal, la responsable procedió a dotarlas de contenido concreto de frente a las normas que se salvaguardaron, precisión requerida para llevar a cabo una apropiada individualización de la sanción a cada caso particular.

Cierto, el órgano electoral contextualizó los enunciados señalados respecto de los hechos concretos investigados, teniéndolos por demostrados conforme a los actos desplegados por cada uno de los entes jurídicos involucrados en el procedimiento sancionador atinente, y procedió a evidenciar cada una de las circunstancias de modo, tiempo y lugar establecidas en la normatividad para verificar la conducta ilícita imputada a los denunciados, conforme a lo probado en el expediente, referencias que se estimaron útiles para individualizar la sanción al caso, con lo que se evitó cualquier viso de arbitrariedad sobre ese punto en particular.

De igual forma, para sancionar a los entes involucrados, la responsable procedió a analizar si éstos perpetraron la conducta infractora de manera **dolosa** o **culposa**, y concluyó que conforme a las circunstancias reveladas en el expediente, se patentizó su

propósito de infringir de manera directa las normas constitucional y legal contravenidas, referidas al desacato del mandato de la autoridad competente de difundir propaganda electoral cuyo retiro precisamente ésta ordenó.

Lo expuesto evidencia que la responsable expuso razones eficientes para sostener que el hecho irregular fue cometido en forma intencional, al señalar que los responsables llevaron a cabo actos eficaces para difundir los promocionales controvertidos en vez de impedirlo como les fue ordenado, y exigía el orden legal al descartar implementar medidas idóneas, eficaces y proporcionales para lograr que se dejaran de propagar.

En efecto, la responsable estableció en la resolución impugnada, que conforme a las circunstancias del actuar de las personas jurídicas implicadas, éste lo orientaron a desatender un mandato de la autoridad, al haber convenido con terceros, a través de sus representantes, divulgar la propaganda señalada y que de ello resultó la contravención deliberada a la restricción establecida por la responsable.

Lo anterior se estima apegado a la legalidad, porque en el expediente obran los contratos mencionados, en los que se advierte el acuerdo de difundir los spots denominados *cineminutos*, de ahí que conforme a los principios del derecho sancionador resulta imputable al partidos y a las empresas implicadas el hecho irregular cometido de desacatar la orden de la autoridad como autores directos.

Ello, al evidenciarse aceptación expresa de dar a conocer los promocionales cuestionados, por las razones apuntadas, lo que resultó contrario a la legalidad, derivado de la decisión de divulgarlos en contra del mandato de la autoridad para dejar de hacerlo, causa eficiente de la que derivó el resultado contraventor a la normatividad.

Esto es, que esa decisión de seguir con la difusión del promocional debatido, dirigió el proceso causal de divulgarlo contra la restricción establecida por la autoridad, durante todo el lapso en que perduró esa publicidad, que al haber decidido transmitirla, esa determinación de actuar como se describió es eficaz para tener por demostrado el proceder deliberado atribuido a las personas jurídicas involucradas.

Tal conclusión se estima acertada, debido a que la comprobación del **dolo**, referido a una falta de índole administrativo como la atribuida a las personas jurídicas responsables, se debe entender desde un punto de vista normativo, al atribuirse en el caso la conducta contraria a la legalidad a entes jurídicos que decidieron enfrentar de manera directa la prohibición de la autoridad de difundir la propaganda en cuestión, derivada del incumplimiento a la suspensión decretada en una medida cautelar;: debiéndose destacar que en lo relativo al partido político involucrado, el artículo 41 Constitucional le impone, como entidad de interés público, el deber reforzado de ajustar su comportamiento a las normas legales que rigen su actuar, las que desestimó con el proceder que se le reprocha.

De esta forma, para acreditar que tanto el partido político como las empresas implicadas decidieron transgredir una decisión de la autoridad, se requirió evidenciar como se hizo en la resolución impugnada que al ser sujetos activos con la calidad específica requerida por la norma, por mediación de sus representantes, decidieron desplegar la conducta prohibida de divulgar la referida propaganda, decisión que devino en si misma idónea para producir el resultado atribuido, porque con conocimiento de que ese actuar resultaba idóneo para producir la consecuencia contraria a derecho evidenciada, es racional que la responsable estimara ese proceder eficaz e idóneo para alcanzar el efecto ilícito producido.

Tal conclusión se estima también apegada a la legalidad, si se toma en cuenta que conforme al diseño de las normas jurídicas transgredidas, el hecho de desatender la medida cautelar que prohibió difundir la propaganda de que se trata, no se podría concebir cometido en el aspecto en análisis, sin mediar la decisión de llevarlo a cabo.

De esta forma, como la responsable llegó a la convicción de que en el caso fue deliberada la decisión de las concesionarias apelantes de actuar contra la legalidad, certidumbre a la que llegó luego de analizar los indicadores objetivos ya precisados, de los que dedujo que decidieron quebrantar el mandato legítimo de la responsable, de difundir material propagandístico y darlo a conocer en forma indebida, se colocaron voluntariamente en la resolución de concretar la conducta ilícita, y por ende, su conducta les es reprehensible como intencional.

Sin embargo, de las circunstancias descritas derivó en el caso la individualización de la sanción, conjuntamente con el análisis de los aspectos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión del hecho ilícito evidenciado, de ahí que la multa cuestionada al derivar del arbitrio de la responsable, luego de calificar el hecho de gravedad ordinaria y la responsabilidad dolosa de quienes lo perpetraron, a través de una decisión fundada y motivada determinó la aplicada en el monto que se precisó.

Sin que por otro lado, los apelantes expongan argumentos para llegar a establecer que la pecuniaria en cuestión fue calculada en un monto menor al en que se debió fijar, ya que en consideración de este órgano jurisdiccional la misma se calculó de manera razonable al caso concreto, atendiendo como se apuntó a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, de los que la responsable infirió la gravedad del hecho infractor, de ahí que se advierta apegada al principio de proporcionalidad de las sanciones contenido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior se estima así, máxime que como se verá la autoridad realizó diversas operaciones aritméticas para determinar el monto de la sanción pecuniaria impuesta, y, a partir de éstas obtuvo las cantidades que por ese concepto estimó como las aplicables a los responsables del desacato al mandato de la autoridad, una vez ubicado el grado de culpabilidad de dichos entes de derecho.

De esta manera si la responsable con base en la autonomía atribuida para imponer las sanciones que estime conducentes, tomando en consideración los márgenes de punibilidad que para el hecho ilícito demostrado establece la ley, la gravedad del mismo y su gravedad, además de la forma de participación de las personas jurídicas que intervinieron en los mismos, y precisamente en atención a ese arbitrio se ajustó a las reglas normativas para graduar el monto de la multa impuesta, en lo que fue especialmente cuidadosa en la expresión de los conceptos empleados para lograr esa finalidad, sin perder de vista el principio de congruencia que rige en toda resolución de autoridad, el *quantum* de la sanción establecida, al resultar proporcional al caso concreto, por su correspondencia con los elementos descritos, entre estos la responsabilidad dolosa de los responsables, debe prevalecer.

Por tanto, el disenso analizado también se desestima.

#### **7.2.5.4. Idoneidad y proporcionalidad de la sanción.**

Desde otro ángulo, los actores aducen que si la responsable calificó como grave especial la conducta irregular de los entes jurídicos involucrados, al incumplir la orden de la Comisión de Quejas y Denuncias, de realizar gestiones idóneas para suspender la difusión de los *cineminutos* y retirar la propaganda fija materia de la medida cautelar, así como abstenerse de contratar la difusión de propaganda con elementos similares a la que fue objeto de la medida cautelar, la sanción impuesta según lo plantean los recurrentes no es acorde al daño integral causado,

por lo que proponen reclasificar el *quantum* de la multa para incrementarlo, en atención a que la conducta acreditada fue contumaz y reiterada.

Agregan los apelantes que tales actos infractores concatenados de los responsables, tendieron a obtener, en condiciones alevosas, un posicionamiento del partido político implicado frente al electorado para llegar a obtener mayor votación en las elecciones en curso, lo cual implicó una especie de aumento en sus prerrogativas ordinarias, traducido en un beneficio indebido, aspectos que la autoridad electoral omitió estudiar para imponer una sanción idónea y proporcional.

Lo anterior, señalan los inconformes, porque el promovente recibió un claro beneficio en publicidad y promoción, en contravención al principio de equidad en la contienda, al ser inequitativo respecto de sus contrincantes electorales, de ahí que aseguran, se debe estimar no apta dicha sanción, por ineficaz al ser su monto inferior al señalado beneficio.

- **Contestación al agravio.**

En el aspecto en análisis, este órgano jurisdiccional estima que carecen de razón los impugnantes, dado que la responsable, para sancionar a los entes jurídicos precisados por los hechos evidenciados, adujo que tanto la conducta del Partido Verde Ecologista, como la de Cinépolis y Cinemex, se debía calificar de **gravedad especial**, al haber obstaculizado la finalidad de la medida cautelar decretada, concretamente, hacer cesar la difusión de la propaganda afecta, que llegaba a un número muy

considerable de personas, para evitar daños irreparables a los principios rectores de los procesos electorales en curso y la vulneración a los bienes jurídicos tutelados, hasta en tanto se emitiera la resolución definitiva relativa a la providencia cautelar desatendida.

Además, la propia responsable, al ponderar que la falta demostrada resultó de la gravedad revelada, adujo trasgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica rectores de su actuación, en atención a que la finalidad que tuvo al emitir la orden desatendida, de índole preventivo y urgente, fue también preservar la materia del procedimiento sancionador relativo.

Precisado lo anterior, la responsable estableció además que impuso la sanción cuestionada, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos detallados, debía ser aquella que tomara en cuenta las circunstancias particulares de la infracción, sin que ello implicara que ésta incumpliera su finalidad de disuadir la posible comisión de faltas similares que pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida, y de esta manera optó por aplicar a los responsables del hecho irregular cometido, multa de hasta por los montos involucrados en la contratación para difundir esa publicidad.

Ahora bien, para determinar esa sanción, la responsable recurrió al catálogo de correctivos aplicables, entre los que consideró resultaba una medida ejemplar, tendente a disuadir a los involucrados en los hechos la posible comisión de infracciones análogas a futuro, precisamente la multa, y señaló que para

calcularla tomaría en consideración el “monto económico” involucrado, derivado del beneficio obtenido por el instituto político y por las personas morales responsables, conforme a las pruebas del expediente.

De esta manera, al haberse actualizado la desobediencia a un mandato legítimo de la autoridad, por no haberse obtenido el cumplimiento de las medidas cautelares determinadas, ante la actitud pertinaz de los obligados a obedecerlas, supuesto actualizado en forma manifiesta e inequívoca en el expediente, y siendo la premura de las providencias desatendidas lo que obligaba a su observancia inmediata, dado el interés colectivo de asumirlas, por lo que los indicados debieron instrumentar las gestiones necesarias para cumplirlas a la brevedad, con el propósito de hacer efectiva la garantía establecida en el artículo 17 constitucional, referida a que administración de justicia debe ser pronta, completa e imparcial, ésta se vio menoscabada al haberse desatendido tales medidas, de ahí que la sanción impuesta en el caso se estima, como se dijo, idónea y proporcional.

Esto se estima así, en tanto la proporcionalidad, en sentido amplio, constituye una herramienta argumentativa para examinar la legitimidad constitucional de cualquier medida estatal que afecte derechos fundamentales, y en el caso, la multa cuestionada se advierte, supera el examen de idoneidad y necesidad, en estricto sentido.

Esto, porque como sanción económica, se estableció de acuerdo con el beneficio obtenido por los responsables y en

atención a la gravedad de la falta, las circunstancias socioeconómicas de los propios infractores, las condiciones exteriores y los medios de ejecución empleados para contravenir un mandato de la autoridad, de ahí que la actuación de la responsable, favorece el interés público que se intentaba preservar, dada la correspondencia entre la gravedad de la conducta infractora y la consecuencia punitiva atribuida, esto es, la adecuada correlación entre la lesividad al orden jurídico causada por el hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta.

Conforme con lo anterior, si en la aplicación de la sanción, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad, actuó apegada a la legalidad, al justificar de forma expresa el criterio asumido en el caso concreto, advirtiéndose su actuación reglada, al tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin dedujo del ordenamiento en su conjunto, y de la norma jurídica aplicable, se insiste que la multa aplicada es evidentemente equitativa.

Además, como se estableció, si la autoridad administrativa goza de discrecionalidad para individualizar cualquier sanción derivada de una infracción a la ley, el examen de la graduación de ésta, al ser eminentemente casuístico y dependiente de las circunstancias concurrentes del caso concreto, la determinación que se controvierte resultó motivada en forma adecuada y suficiente en la relativo a la cuantía de la multa que los apelantes solicitan incrementar.

Sin que para estimar fundado este disenso se deba considerar, como lo pretenden los actores, que la pecuniaria impuesta amerita un incremento porque el actuar contraventor de la ley por los implicados fue reiterado.

En este aspecto se debe señalar, que en la resolución impugnada, se adujo que en el caso hubo vulneración “sistemática” de la normativa, en razón de que el incumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias, resultó permanente y reiterado, porque no obstante los implicados recibieron la indicación de hacer gestiones idóneas para lograr el retiro de la propaganda denunciada y abstenerse de contratar otra, se tuvo constancia de la transmisión y exhibición de la propaganda denunciada, por lo que se ordenó de nueva cuenta el retiro inmediato de esa publicidad, sin que fuera retirada, por el contrario, se sustituyó con otra de igual o similar contenido, lo que para la autoridad electoral corroboró la reiteración de la infracción y la rebeldía del partido político y las empresas involucradas para acatar la resolución atinente.

Empero, tales circunstancias, para la responsable no le hicieron variar su percepción de que no implicaron pluralidad de infracciones o faltas administrativas, ya que el hecho material infractor consistió en incumplir la orden de la Comisión de Quejas y Denuncias de realizar gestiones idóneas para suspender la difusión de los cineminutos y retirar la propaganda fija materia de la medida cautelar; esto es, que debido a su naturaleza el hecho fue continuo, dado que el desacato a la orden de la autoridad se actualizó hasta en tanto cesó la difusión de la propaganda cuyo

retiro se ordenó, es decir, se prolongó en su consumación por todo el tiempo que persistió la divulgación de la publicidad que debió ser retirada por mandato de la autoridad.

De esta manera, si en el caso se evidenció que las personas jurídicas involucradas incurrieron en pluralidad de acciones, que se apartaron de las exigencias de la autoridad para no transgredir los principios rectores de la materia electoral, causando la misma lesión a la normatividad, es evidente que no se actualiza alguna hipótesis que lleve a calcular las multas impuestas a cada uno de estos, en un monto mayor al fijado por la autoridad.

Esto, porque si bien como se dijo, la conducta irregular desplegada se prolongó sin interrupción o de manera continua en su ejecución, pero sin configurar hechos irregulares autónomos o distintos, es decir, sin que pueda decirse que configuró irregularidades disimiles, de ello no puede derivar incremento a las multas impuestas, por el sólo hecho de que la conducta se advierta reiterada, y sin que tampoco en las consideraciones de agravio invocadas se aduzcan razones para proceder a modificar el monto de las sanciones señaladas.

Por otra parte, tampoco se estiman atendibles las consideraciones de los apelantes, en el sentido de que los entes responsables deben ser sancionados con mayor rigor, en atención a que del proceder que les es imputado se advierte que tendieron a obtener, en condiciones alevosas, un posicionamiento favorable al partido implicado frente al electorado y obtener mayor votación de ahí que la sanción idónea es una multa de mayor entidad.

En este sentido se debe decir, que además de que en la demanda no se contextualiza lo que se pretende hacer entender con el enunciado “condiciones alevosas”, para deducir de los agravios la circunstancia agravante de la que pudiera derivar el incremento de las multas impuestas a los responsables que pretenden hacer valer los impugnantes, si por esto quisieron dar a entender que el partido político y las empresas responsables al desacatar las medidas cautelares tenían en forma predeterminada esa intención, se carece de elementos objetivos para arribar a esa conclusión.

Llegar a estimarlo así, implicaría incrementar la sanción impuesta a los responsables, derivada de una simple inferencia, conjetura o extensión pragmática, y no de prueba plena que de manera razonada permita concluir que en forma meditada acordaron desacatar el mandato de la autoridad, porque esta afirmación implicaría, conforme a la dogmática del *ius puniendi*, hacer doble valoración del proceder doloso advertido en dichos entes, y sin sustento justificante asignar una calificación en grado mayor a la falta que el asignado debidamente por la responsable, derivada de la forma de ejecución material del hecho infractor.

De tal manera, el agravio en análisis también se debe estimar infundado.

#### **7.2.5.5. Análisis sobre la reincidencia.**

En diverso orden, los inconformes centran un diverso alegato en el tema de la **reincidencia**, y aseguran que contrario a lo considerado por la responsable, si se acreditó tal hipótesis de

agravación de la sanción, porque es hecho notorio que la Sala Especializada de este tribunal ya emitió sendas sentencias en las que se tuvo por acreditada la responsabilidad del partido político por difundir en forma sistemática, continuada y reiterada la propaganda dirigida a posicionar al citado partido frente al electorado y le impuso las sanciones correspondientes, al incumplir su deber de cuidado, en la difusión de promocionales alusivos a informes de actividades de legisladores de ese instituto político, en lo que aseguran, se estableció tuvo una **responsabilidad directa** en la contratación de promocionales inmersos en la esa estrategia indebida; además que se tuvo por acreditada su responsabilidad por la sobre exposición ilegal de manera reiterada y sistemática con motivo de las campañas “Propuesta Cumplida” y “El Verde sí Cumple”.

De tal forma, en concepto de los apelantes, las conductas por las que la Sala Especializada sancionó al Partido Verde Ecologista de México, son exactamente las mismas que fueron materia del procedimiento sancionador ordinario de origen y, por tanto, se debe considerar a dicho instituto político como **reincidente**.

- **Contestación al agravio.**

Los motivos de inconformidad motivo de análisis se deben desestimar, dado que en la resolución impugnada, en el tema a debate, la autoridad responsable estableció que de acuerdo al criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Jurisprudencia 41/2010, de rubro

**REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.** se considera reincidente al infractor que habiendo sido responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en la ley electoral, incurra de nuevo en la misma conducta infractora.

Con base en lo anterior, la señalada autoridad, estimó que en el presente asunto estaba impedida para considerar reincidente al Partido Verde Ecologista de México, ya que en los archivos de ese Instituto no obraba algún expediente en el cual se le haya sancionado y hubiese quedado firme la Resolución correspondiente, por una falta igual a la que se le sancionó por esta vía, conforme a las disposiciones de la Ley General aplicable.

En efecto, si para declarar reincidente al responsable de una conducta infractora, la autoridad del conocimiento debe evaluar, en cada caso, si el implicado debe ser considerado o no con esa calidad, figura que se debe estudiar armonizada con el caso particular en atención al principio *pro persona* reconocido por el artículo 1º de la Constitución General, que tende a favorecer en todo tiempo a las personas en la protección más amplia de sus derechos humanos.

En consecuencia, si para efectos de la individualización de la sanción, uno de los elementos que habrán de tomarse en consideración es la reincidencia en quebrantar la normatividad, no se puede aceptar que como se plantea en la demanda, se refiera a cualquier antecedente de sanción, sino que sólo se deben atender respecto de faltas de naturaleza similar, lo cual, además,

es acorde con el principio de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones, reconocido en el artículo 22 de la Constitución Política.

De esta forma, si al Partido Verde Ecologista se le estimó en el caso responsable de desacatar un mandato de la autoridad electoral, en el que decretó medidas cautelares, y si la propia autoridad establece que carece de datos para advertir que previa a la resolución impugnada, ya fue sancionado por una falta de la misma naturaleza, en el caso es dable concluir que no resulta reincidente para el efecto de incrementar la sanción impuesta, como lo pretenden los impugnantes.

De esta forma, el disenso a estudio deviene infundado.

#### **7.2.5.6. Indebida fundamentación y motivación del monto de las sanciones.**

Los apelantes aducen que la autoridad responsable emitió la resolución impugnada, indebidamente fundada y motivada, al estimar que el monto involucrado en los hechos ascendió a \$22'370,707.84 (veintidós millones trescientos setenta mil setecientos siete pesos 84/100) y que partiendo de esa situación, el importe de la multa se debe incrementar, habida cuenta que el partido responsable obtuvo un beneficio ilícito que lo posicionó frente a la ciudadanía en el marco del actual proceso federal y los diecisiete locales que se desarrollan en distintas entidades federativas.

Así, de manera coincidente proponen a la Sala Superior que se revoque la sanción impuesta para aplicar al Partido Verde Ecologista de México, una multa ejemplar incrementándola al cuatrocientos por ciento (400%) del monto involucrado, equivalente a \$89'482,831.36 (ochenta y nueve millones cuatrocientos ochenta y dos mil, ochocientos treinta y un pesos 36/100); mientras a las cadenas de cine a dicha sanción debe ascender a \$ 14'020,000.00 (catorce millones veinte mil pesos).

En el mismo aspecto, los inconformes alegan que para valorar el beneficio obtenido, la responsable tomó en cuenta los precios establecidos por el Partido Verde Ecologista de México, en los contratos exhibidos, sin embargo, aducen que debió comparar esos montos con los precios en los que se venden los espacios publicitarios a otros partidos, ya que esos datos los tiene a su disposición la Unidad Técnica de Fiscalización, de lo que debe concluir que la sanción amerita cuando menos ser incrementada hasta el doble del monto involucrado, es decir, ascender a sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés pesos cincuenta y dos centavos (\$67, 112,123. 52).

Además alegan los apelantes, que se debe considerar como conducta indebida contraventora la **equidad en la contienda** tanto en el ámbito local como federal, de ahí que la multa se debe aumentar otro cien por ciento del monto involucrado y establecerla por esta razón en ochenta y nueve millones cuatrocientos ochenta y dos mil ochocientos treinta y un pesos treinta y seis centavos.

Por último, sostienen que Cinépolis siguió obteniendo un beneficio por la cantidad de \$7'629,375.26 (siete millones seiscientos veintinueve mil trescientos setenta y cinco pesos 26/100) y Cinemex \$238,041.67 (doscientos treinta y ocho mil cuarenta y un pesos 67/100); motivo por el consideran que la multa impuesta a estas empresas es insuficiente, ya que toda sanción a la norma electoral debe ser superior al beneficio obtenido, acorde con lo establecido en la tesis de rubro: **SANCIONES ADMINISTRATIVA EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIACIÓN.**

En otro aspecto, el Partido Verde Ecologista de México; Cinépolis de México, S.A. de C.V. (Cinépolis) y Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. (Cinemex) cuestionan la fundamentación y motivación de la resolución impugnada, y cuestionan la forma en que el Consejo General obtuvo el **monto involucrado**, según refieren, porque que la cantidad total de cada contrato la dividió entre los días en que se generó el incumplimiento, para obtener un "costo total por día", sin tomar en consideración que el costo integral por el que se contrató no se podía disgregar por día, ya que los cines no tienen la misma audiencia todos los días, por lo que los promocionales no cuestan igual en un día de gran audiencia que en un día de menor afluencia.

Lo mismo ocurre, en su opinión, en cuanto a la propaganda fija, respecto de la cual, la propia responsable reconoció que no era posible determinar el costo específico de cada espectacular; por tal razón, el partido apelante considera subjetivo que se

obtenga un costo promedio de la propaganda, con base en su ubicación geográfica.

De la misma forma, sostienen que el incremento al trescientos por ciento (300%) del monto involucrado se apartó de los principios de proporcionalidad y razonabilidad porque la supuesta intencionalidad fue desvirtuada con los escritos de primero de enero de dos mil quince, que acreditan que se solicitó a las empresas con quienes se contrató la propaganda, la suspensión y retiro atinente, sin que se tuviera que agotar algún otro mecanismo adicional, ya que se asegura, “nadie está obligado a lo imposible”.

- **Contestación al agravio.**

Para dar puntual respuesta a los disensos en análisis, se estima necesario reexaminar las consideraciones que sustentan la resolución recurrida, específicamente, los apartados relacionados con la individualización de la sanción.

Como ya se destacó, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral acotó que la materia de pronunciamiento en el procedimiento ordinario sancionador de origen se circunscribía a verificar si las conductas del Partido Verde Ecologista de México y las personas morales Cinépolis y Cinemex **habían consolidado en un genuino cumplimiento de las resolución de medida cautelar emitida el treinta y uno de enero de dos mil catorce o, si de lo contrario, evidenciaban desacato a tal resolución.**

Después de efectuar el análisis correspondiente, la responsable determinó: **a)** la existencia de los hechos investigados; **b)** que los promocionales que se continuaron difundiendo después de otorgada la medida cautelar **eran de la misma naturaleza** a los que en ésta se ordenó suspender, analizó detalladamente las conductas realizadas por el Partido Verde Ecologista de México, Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. (Cinemex) y Cinépolis de México, S.A de C.V. (Cinépolis), y **c)** que el referido partido y las personas morales resultaron responsables directos del incumplimiento a lo ordenado en la medida cautelar.

Lo anterior, porque quedó acreditado que el partido político omitió realizar las gestiones idóneas para lograr la suspensión de la difusión de los *cineminutos* y retirar la propagada fija a que se ha hecho referencia; y las cadenas de cine por desacatar la referida orden de suspensión y abstenerse de difundir promocionales de la misma naturaleza.

**Ahora bien, tomando en cuenta que los recurrentes centran sus agravios en aspectos concretos de la individualización de la sanción, se estima pertinente efectuar la síntesis correspondiente a tales tópicos.**

En este segmento de la resolución, el Consejo General responsable luego de calificar la falta tomando en consideración los elementos establecidos en la ley y que se precisaron con antelación, así como el bien jurídico tutelado (preservar un régimen de legalidad en el cumplimiento de la normativa electoral,

garantizando que los partidos cumplan sus obligaciones de frente al orden jurídico y, en concreto, acaten las resoluciones y acuerdos que las autoridades competentes dicten en ejercicio de sus atribuciones), acotó que en la especie, la orden de suspensión estuvo basada en la necesidad de *“preservar irrestrictamente el principio de equidad en la contienda”*, tomando en consideración el contexto en que se estaban presentando los hechos denunciados y teniendo presente por parte del partido verde una *“posible estrategia de comunicación política diseñada para eludir las condiciones legales y que en definitiva trastoca los valores protegidos por la normativa constitucional”*.

Así, subrayó que el bien jurídico tutelado por una norma que garantiza el cumplimiento de las resoluciones de la autoridad electoral, en particular, aquellas que contienen medidas cautelares, debe examinarse a la luz de la finalidad perseguida con la orden de suspensión impuesta; los principios que subyacen a la protección cautelar; y la naturaleza urgente y necesaria de hacer cesar, de manera provisional, la conducta.

También destacó la **Comisión dolosa de la falta** al no haber procedido los responsables en consecuencia al mandato de la autoridad, haciendo énfasis que con posterioridad a la orden desatendida, **Grupo Rabokse, S.A. de C.V. y Comercializadora Publicitaria Tik, S.A. de C.V.** celebraron contrato en el que acordaron la difusión de *cineminutos con propaganda del Partido Verde Ecologista de México*, con vigencia al veintiocho de mayo de dos mil quince; y que al propio contrato se anexó un escrito en el que se indicó que *“RABOKSE y el PVEM garantizan a TIK que*

*dicho material publicitario modificado cumple con la legislación vigente, incluyendo la electoral, así como los lineamientos, órdenes, requisitos y medida cautelares ordenadas previamente por el INE”.*

Tomó en consideración el reconocimiento expreso que hizo el propio partido en el escrito de veintiséis de enero de dos mil quince, en el sentido de que desde el primero de enero tenía contratado “un *cineminuto*” para difundir el promocional “Elefantes 3”, y que el contrato de treinta de enero de dos mil catorce celebrado entre Distribuidora y Comercializadora **Training&Consulting Solutions EIFS, S.A. de C.V. y el Partido Verde Ecologista de México**, tuvo como objeto la difusión de las cortinillas identificadas como “*Elefantes-Delfines*” y “*140 años V.2*”, en las salas de exhibición de **Cinépolis y Cinemex**, durante el periodo del **uno de enero al cuatro de abril de dos mil quince**, respecto del cual, subrayó, no se allegó constancia que acreditara su rescisión; por el contrario, el caudal probatorio evidenciaba que continuaba ejecutándose.

Desestimó los escritos presentados por el Partido Verde Ecologista de México con la finalidad de acreditar que solicitó a las diversas personas morales involucradas en la contratación y la propaganda objeto de la medida cautelar, dejaran de transmitirla, esencialmente, porque carecieron de la eficacia requerida para lograr el cumplimiento de la medida cautelar.

Se advierte que la responsable adujo que hubo reiteración de la infracción o vulneración sistemática de las normas, por lo

que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral emitió acuerdo de diecinueve de enero del año en curso, en el que ordenó el retiro inmediato de la propaganda respectiva, pero que a pesar de la anterior determinación, sostuvo, el partido insistió en la conducta, al sustituir la propaganda por otra de similar contenido.

Luego de lo anterior, la responsable procedió a determinar la **sanción a imponer** y con esa finalidad realizó el cálculo atinente para obtener el **monto involucrado**.

Respecto de los *cineminutos*, tomó como base las siguientes cantidades:

a. **\$17'499,660.00** (diecisiete millones cuatrocientos noventa y nueve mil seiscientos pesos), pactada en el contrato celebrado por el Partido Verde Ecologista de México con Mercadotécnica Digital y Tecnologías de la Información S.A. de C.V., para difundir propaganda de dicho partido en **Cinépolis**, durante el periodo del once de septiembre de dos mil catorce, al dos de enero de dos mil quince.

b. **\$35'988,088.32** (treinta y cinco millones novecientos ochenta y ocho mil ochenta y ocho pesos 32/100), acordada en el contrato suscrito por Grupo Rabokse S.A. Y Comercializadora Publicitaria Tlk, S.A de C.V, con el mismo objetivo de difundir cine minutos con propaganda alusiva al PVEM en cines de **Cinépolis** durante el periodo del uno de diciembre de dos mil catorce al veintiocho de mayo de dos mil quince.

c. **\$37'850,884.29** (treinta y siete millones ochocientos cincuenta mil ochocientos ochenta y cuatro pesos 29/100)<sup>24</sup>, convenida en el contrato firmado por el Partido Verde Ecologista de México y Training&Consulting Solutions EIFS, S.A. de C.V., para publicitar propaganda del primero de los mencionados en salas de exhibición de **Cinépolis y Cinemex**, del uno de enero al cuatro de abril de dos mil quince.

Luego, con la finalidad de establecer el costo promedio por día de los promocionales difundidos en cine, el Consejo General precisó que la medida cautelar se incumplió durante treinta y seis días<sup>25</sup> y después, dividió el monto total de cada contrato entre el número de días de sus respectivas vigencias, para obtener el costo por día de cada uno de ellos; cantidad que multiplicó por treinta seis veces *-días en que se verificó el incumplimiento-*.

Similar operación realizó para obtener el costo por día de la propaganda fija y concluyó que el monto involucrado, tratándose de los contratos que amparaban los *cineminutos* de Cinépolis y Cinemex, así como propaganda fija ascendió a las siguientes cantidades:

CONCEPTO	MONTO
Cine minutos Cinépolis	\$14'639,375.26
Cine minutos Cinemex	\$7'248,041.67
Propaganda fija	\$483,290.91
<b>Total</b>	<b>\$22'370,707.84</b>

<sup>25</sup> De 2 de enero al 6 de febrero de 2015.

Posteriormente, la responsable estimó factible incrementar el doble el monto involucrado, “*tomando en cuenta que implicó un beneficio ilícito que posicionó al Partido Verde Ecologista de México frente a la ciudadanía en el marco del proceso electoral en curso, así como de diecisiete procesos electorales que se llevan a cabo en diversas entidades federativas, conculcando con ello el principio de equidad que debe regir en toda contienda*”; por tal razón la sanción ascendió a \$44,741,415.68 (cuarenta y cuatro millones setecientos cuarenta y un mil cuatrocientos quince pesos 68/100).

Multa que aumentó en un cien por ciento adicional del monto involucrado, al considerar acreditada la intencionalidad con la que actuó el Partido Verde Ecologista de México, dando como resultado el importe de \$67'112,123.52 (sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés mil 52/100).

Bajo ese panorama, esta Sala Superior considera inatendibles los motivos de inconformidad expresados por los apelantes porque al imponer las multas a los responsables no incurrió en la falta de motivación alegada.

Lo anterior se estima así, porque explicó que la norma transgredida, fue el artículo 443, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>26</sup>, que se dirige a asegurar el cumplimiento de las determinaciones emitidas

---

<sup>26</sup> Artículo 443.

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

[...]

b) El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales;

por las autoridades electorales, entre las que se encuentran las resoluciones que otorgan medidas cautelares, que tienen como fin primordial hacer cesar actos o hechos que pudieran provocar la afectación de los principios rectores del proceso electoral.

Enfatizó que la trascendencia de esta norma radica en que se dirige a preservar el régimen de legalidad y seguridad jurídica, que finalmente envuelven a la garantía de protección de derechos y principios fundamentales del sistema democrático.

En particular, el análisis de la relevancia del incumplimiento a una resolución de medida cautelar, sostuvo, debe efectuarse a la luz de la finalidad perseguida con su adopción; de los principios que subyacen a la protección cautelar; y la naturaleza urgente y necesaria de paralizar el acto.

De esa forma, esta Sala Superior estima que, efectivamente, la trascendencia de la norma radica en que se trata de una disposición que se dirige a **reafirmar la vigencia de las normas - principio de legalidad- y el Estado de Derecho.**

La relevancia de la transgresión se mide en función de lo que se estaba ordenando en la determinación que se desacata, en el caso, una medida cautelar; así como la necesidad de que se observe en la forma y términos requeridos, para evitar daños irreparables a los valores y principios que requieren una tutela específica y real en el transcurso del proceso electoral.

Así, el cumplimiento de las medidas cautelares, en el contexto del proceso electoral, adquiere mayor relevancia, toda

vez que buscan evitar daños que, *aun con una decisión final sancionadora de la conducta denunciada*, difícilmente puedan repararse en su totalidad.

Respecto a las medidas cautelares, y en relación con asuntos de su conocimiento, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han establecido de manera reiterada que tienen un doble carácter: uno **tutelar** y otro **cautelar**.<sup>27</sup>

En su dimensión **tutelar**, sostiene, buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. En su vertiente **cautelar**, tienen como propósito preservar los derechos en posible riesgo para asegurar la integridad y la efectividad de la resolución de fondo y, de esta manera, lograr la materialización del efecto útil (*effet utile*) de la decisión final.

Por otra parte, el Consejo General responsable señaló, medularmente, que la **conducta** realizada por el Partido Verde Ecologista de México, esto es, el incumplimiento a una medida cautelar, se consideraba **reiterada**, habida cuenta que en autos obraba constancia que hasta el veintinueve de enero y seis de febrero de dos mil quince continuaba exhibiendo propaganda fija transmitiéndose la propaganda en cines, respectivamente, pese a que desde el uno de enero se le ordenó el retiro y suspensión de los promocionales -fijos y en cines-, lo que pone de manifiesto que

---

<sup>27</sup> Entre otros pueden consultarse: Resolución 5/2014, Medida Cautelar número 374-13, 18 de marzo de 2014, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia; Resolución 9/2014, Medida Cautelar número 452-11, 5 de mayo de 2014, Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca respecto de la República de Perú, y Resolución 21/2014, Medida Cautelar número 252-14, 18 de julio de 2014, Miembros de la Revista Contralínea respecto de México.

la responsable sí motivó en qué consistió la reiteración de la conducta.

En abono a lo razonado por la responsable, la Sala Superior considera que efectivamente se está en presencia de **un actuar del Partido Verde Ecologista de México, que llevó a cabo de manera consistente contrariando lo determinado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral**, ya que en desacato a lo ordenado en la medida cautelar, continuó la transmisión de sus spots en cines y la exhibición de publicidad fija, conducta en la que se vieron involucradas las empresas señaladas.

Incluso, como se destaca en diversos apartados de la resolución reclamada, mediante escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil quince, el propio partido afirmó que desde el uno de ese mes y año *-con posterioridad a la emisión de la medida cautelar-*, **contrató un cine minuto “parecido al de Circo sin animales”**; ello, a pesar que en la medida cautelar se le exigió que *“se abstuviera de contratar o solicitar la difusión de propaganda con elementos similares”* a la propaganda analizada en esa resolución.

De igual forma, son inatendibles los argumentos formulados por el partido apelante respecto a que los *cineminutos* no tienen el mismo costo todos los días, ya que su valor depende de los días en que se transmitan, lo que en su perspectiva, evidencia que resultó indebido que la responsable determinara un *“costo total*

por día"; asimismo, que la ubicación geográfica es un aspecto subjetivo para medir el costo por día de la publicidad fija.

Es así, porque los contratos que tuvieron como finalidad la transmisión de los *cineminutos*, dentro de su clausulado sólo indican el monto total, así como el periodo de vigencia de cada uno de ellos, sin que ninguno precise el equivalente por día de cada contrato. Por ello, se estima que tales elementos constituyen un parámetro objetivo para obtener el costo por día y así, definir el monto involucrado.

De esa forma, se considera adecuado que la responsable, con la finalidad de obtener el monto involucrado efectuara la operación que se describe en el siguiente cuadro:

Contrato	Monto total del contrato	Periodo de vigencia	Total de días de la vigencia del contrato	Costo por día	Días considerados para efectos de la operación realizada	Total al que asciende el monto involucrado
PVEM con Mercadoténia Digital y Tecnologías de la Información S.A. de C.V. -Para difundir propaganda en Cinépolis-	\$17'499,660.00	11 de septiembre de 2014 al 2 de enero de 2015	114 días	\$153,505.78	1 día <sup>28</sup>	\$153,505.78
Grupo Rabokse, S.A de C.V. y Comercializador a Publicitaria TIK S.A. de C.V. -cine minutos en Cinépolis-	\$35'988,088.32	1º de diciembre de 2014 al 28 de mayo de 2015	179 días	\$201,050.77	36 días <sup>29</sup>	\$7'237,827.81
PVEM con Training&Consu	\$37'850,884.29	1º de enero al 4 de abril de	94 días	\$402,668.98	36 días <sup>30</sup>	\$14'496,083.28( <sup>31</sup> )

<sup>28</sup> Tomando en cuenta que la medida cautelar se notificó al PVEM el 1º de enero de 2015, el día de incumplimiento ocurrió el 2 de enero de ese año, cuando venció el contrato.

<sup>29</sup> Del 2 de enero al 6 de febrero de 2015.

<sup>30</sup> Idem.

lting Solutions EIFS, S.A de C.V. -para difundir propaganda tanto en Cinépolis como en Cinemex-		2015.				
<b>Total del monto involucrado por la difusión de cine minutos</b>						<b>\$21'887,416.87</b>

Asimismo, se estima razonable el ejercicio efectuado por el Consejo General respecto de la propaganda fija, habida cuenta que, al no contar con el costo por día de los **once espectaculares**, materia del incumplimiento, tomó como referente la ubicación geográfica de cada uno de ellos, así como los días en que permanecieron exhibidos, y derivado de la operación efectuada por la responsable se obtuvo un monto involucrado por la difusión de propaganda fija que ascendió a \$483,290.91 (cuatrocientos ochenta y tres mil doscientos noventa pesos 91/100)<sup>32</sup>.

De igual forma, se considera que carece de razón lo argumentado respecto a que con los "*oficios de fecha uno de enero de dos mil quince*", que se allegaron al procedimiento, **desvirtuó la existencia de dolo**, los cuales acreditan que solicitó oportunamente a las personas morales Cadena Mexicana de Exhibición Sociedad Anónima de Capital Variable y a Mercadotécnica Digital y Tecnologías de la Información, Sociedad Anónima de Capital Variable, que retiraran los promocionales y propaganda del Partido Verde Ecologista de México.

<sup>31</sup> Al individualizar la sanción a cada uno de los cines, dividió esta cantidad entre los dos, toda vez que la propaganda se contrató para difundirla en ambos complejos cinematográficos.

<sup>32</sup> La suma de las cantidades involucradas por la difusión de los cine minutos y por la publicidad de propaganda fija dio como resultado el monto total de \$\$22'370,707.84

Lo anterior, toda vez que como sostuvo la responsable, de las pruebas del expediente se evidencia que hubo aceptación expresa de los representantes del partido político y de las empresas denunciadas, de difundir los anuncios cuestionados, a pesar de que la autoridad electoral ordenó, como medida cautelar, dejar de difundirlos; la desobediencia a esa instrucción, sin causa justificada, derivó en un desacato al mandato de la autoridad, causa eficiente de la que surgió el resultado contraventor a la normatividad.

En efecto, las pruebas valoradas por la responsable revelan que las cadenas de cine, también vinculadas al cumplimiento de la medida cautelar, por ser quienes difundían los promocionales, fueron persistentes en continuar transmitiendo *cineminutos* con propaganda a favor del Partido Verde Ecologista de México, al amparo de contratos que permanecieron surtiendo sus efectos con posterioridad al dictado de la resolución que ordenó la suspensión de dicha divulgación.

Cierto, el seis de enero de dos mil quince (con posterioridad al dictado de la medida cautelar) Grupo Rabokse, S.A de C.V. y Comercializadora Publicitaria TIK S.A. de C.V., a través de sus respectivos representantes, suscribieron un contrato con la finalidad de adquirir *cineminutos* a favor del referido partido, con efectos retroactivos al uno de diciembre de dos mil catorce, el cual tiene como anexo un escrito firmado por el apoderado de uno de los contratantes en el que hace constar que “[...] *Rabokse y el PVEM garantizan a TIK que dicho material publicitario modificado cumple con la legislación vigente, incluyendo la electoral, así*

*como con los lineamientos, órdenes, requisitos y medidas cautelares ordenadas previamente por el INE*.

Sin que el partido apelante, en agravios se manifieste ajeno a esa adquisición de cine minutos.

Asimismo, obra en autos el diverso contrato signado por el aludido instituto político con Training&Consulting Solutions EIFS, S.A de C.V., si bien se firmó el treinta de diciembre de dos mil quince con la misma finalidad, se pactó como vigencia del primero de enero al cuatro de abril de este año, sin que alguna de las partes allegara algún elemento de convicción que evidenciara que dicho acuerdo de voluntades fue rescindido o quedó sin efectos; por el contrario, quedó acreditada la continuación de la transmisión de los citados mensajes.

Así, los convenios entre las personas jurídicas involucradas de difundir la propaganda cuestionada, dirigió el proceso causal de divulgarlos a pesar de la instrucción de la autoridad de suspenderla, sin que los obligados observaran el mandato atinente de la autoridad, **de lo que les deriva el incumplimiento que se les atribuye**, al haber omitido implementar **acciones eficaces para obtener el cumplimiento de la determinación judicial de que se trata, desobediencia en la que incurrieron sin causa legal**, de ahí que ese proceder atribuido a las personas jurídicas involucradas, se debe estimar **deliberado**.

Es así, debido a que la comprobación del elemento **dolo** referido a la falta investigada, de índole administrativo como la perpetrada por las ahora apelantes, se debe entender desde un

punto de vista estrictamente normativo, al atribuirse la conducta contraria a la legalidad materia de la investigación, a distintos entes jurídicos a los que se atribuye haber enfrentado la orden de una autoridad de abstenerse de difundir los promocionales en comento.

De esta forma, como lo consideró la responsable, es dable tener por acreditado que las personas jurídicas implicadas resolvieron incumplir un mandato legítimo de autoridad competente (medidas cautelares), al evidenciarse que como sujetos activos y con la calidad específica requerida por la norma (personas morales), por mediación de alguno de sus representantes decidieron desplegar la conducta prohibida atribuida de divulgar los promocionales de que se trata, a pesar de haberse ordenado suspender su difusión.

Tal desacato derivó del haberse rehusado a cumplir a cabalidad una determinación obligatoria y legítima de la autoridad competente, cuya ejecución debieron llevar al cabo en forma completa e integral, de ahí que la decisión de desacatar lo instruido devino en si misma idónea para producir el resultado ilícito atribuido.

Por las razones apuntadas, ante lo infundado de los argumentos planteados por los recurrentes, lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado se

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se acumulan los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-95/2015, SUP-RAP-96/2015, SUP-RAP-97/2015, SUP-RAP-98/2015 y SUP-RAP-100/2015, al diverso SUP-RAP-94/2015. Para lo cual, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria, a los autos del medio de impugnación acumulado.

**SEGUNDO.-** Se confirma la resolución INE/CG83/2015, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento ordinario sancionador número UT/SCG/Q/CG/3PEF/18/2015.

Notifíquese **personalmente** a los actores y a los terceros interesados, por correo electrónico al Consejo General del Instituto Federal Electoral y por estrados a los demás interesados, lo anterior, con fundamento en los artículos 9°, párrafo 4, 26, 28, 29 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos atinentes, hecho lo cual, remítase el expediente al archivo jurisdiccional como asunto definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo acordaron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de la Magistrada Maria del Carmen Alanís Figueroa, con el voto en contra de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Pedro Esteban Penagos López, quienes emiten voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LOS RECURSOS ACUMULADOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-RAP-94/2015, SUP-RAP-95/2015, SUP-RAP-96/2015, SUP-RAP-97/2015, SUP-RAP-98/2015 y SUP-RAP-100/2015.

Toda vez que no coincido con las razones de hecho y de Derecho que sustentan la decisión asumida por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en la sentencia dictada en los recursos acumulados de apelación, identificados con las claves de expediente SUP-RAP-94/2015, SUP-RAP-95/2015, SUP-RAP-96/2015, SUP-RAP-97/2015, SUP-RAP-98/2015 y SUP-RAP-100/2015 interpuestos, respectivamente, por Morena; Partido de la Revolución Democrática; Partido Verde Ecologista de México; Cinépolis de México, S.A. de C.V.; Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. y Partido Acción Nacional, formulo VOTO PARTICULAR, en los términos siguientes.

**I. Improcedencia de la vía.**

En principio, considero que el análisis del incumplimiento de una medida cautelar dictada dentro de un procedimiento especial sancionador, debe realizarse dentro de ese mismo procedimiento

y no así a través de un diverso procedimiento ordinario sancionador.

Ello, toda vez que esta Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-227/2015, estableció que a través de ese procedimiento especial se deben analizar todas las violaciones a lo previsto en la base III, del párrafo segundo, del artículo 41 o en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante el transcurso de los procedimientos electorales federales o locales, que incidan de manera directa en los mismos.

En consecuencia, todas aquellas determinaciones que deriven de la sustanciación de un procedimiento especial sancionador, deben ser resueltas dentro del propio procedimiento, en atención a la unidad del procedimiento y las reglas sumarias que lo rigen.

Por tanto, si el hecho que originó la resolución impugnada a través del recurso de apelación, es el presunto incumplimiento por el Partido Verde Ecologista de México a las medidas cautelares emitidas el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento especial sancionador

UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88/PEF/42/2014; en consecuencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral, debió tramitar el incumplimiento controvertido, a través del mismo procedimiento especial sancionador.

Además, la procedencia de la vía es un tema procesal que debe ser estudiado de oficio por esta Sala Superior, pues es trascendente para determinar cuál es la autoridad competente para conocer de dicho incumplimiento.

Así lo ha determinado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que es obligación de los tribunales revisores analizar la procedencia de la vía, aunque no medie agravio al respecto, pues constituye un presupuesto procesal cuyo análisis es de orden público<sup>33</sup>.

Máxime que ese tema procesal no fue materia de pronunciamiento previo por esta Sala Superior.

## **II. Indebida individualización de la sanción.**

Por otra parte, considero incorrecta la individualización de la sanción realizada por el Consejo General del Instituto Nacional

---

<sup>33</sup> Jurisprudencia 1a./J. 56/2009, Tomo XXX, Noviembre de 2009, de rubro: “*PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE EL TRIBUNAL SUPERIOR PUEDE ANALIZAR DE OFICIO EN EL RECURSO DE APELACIÓN MERCANTIL*”.

Electoral en la resolución impugnada, ya que la sustenta en la celebración de un contrato que no formó parte de las medidas cautelares que se estimaron incumplidas.

Ello, en virtud de que los contratos involucrados en la denuncia de hechos que dio origen al dictado de las referidas medidas cautelares se celebraron con las siguientes empresas:

- Mercadotecnia Digital y Tecnología de la Información, sociedad anónima de capital variable, suscrito el once de septiembre de dos mil catorce, con vigencia hasta el dos de enero de dos mil quince.

- Grupo Rabokse, sociedad anónima de capital variable y Comercializadora Publicitaria TIK, sociedad anónima de capital variable, firmado el primero de diciembre de dos mil catorce, vigente al veintiocho de mayo de dos mil quince.

Ahora bien, el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió las medidas cautelares que nos ocupan, en relación con los cine minutos para el efecto de que el Partido Verde Ecologista de México:

1. Suspendiera la difusión de los cine minutos materia de la medida cautelar; orden que indudablemente se refería a los contratos mencionados.
2. Se abstuviera de contratar o solicitar la difusión de propaganda con elementos similares a los que eran materia de esa determinación; mandato que claramente tendría efectos a partir de las doce horas siguientes a las que se notificara ese acuerdo.

En el caso, no es materia de controversia que esa notificación tuvo lugar a las once horas del primero de enero del año en curso.

De igual forma, está reconocido en la propia resolución impugnada, que dicho Partido Político suscribió el contrato con Distribuidora y Comercializadora Training & Consulting Solutions EIFS, un día antes del dictado de la medida cautelar, esto es, el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce.

En consecuencia, resulta evidente que ese contrato no se ubicó en los supuestos de la medida cautelar que se considera transgredida, pues no formó parte de los cine minutos especificados en ella, ni fue suscrito con posterioridad a la notificación de esa determinación.

Por tanto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no debió considerarlo dentro del beneficio ilícito ni la intencionalidad o dolo, con base en los cuales efectuó la individualización de la sanción que es materia de impugnación a través del recurso de apelación que nos ocupa.

Ello resulta trascendente, si además consideramos que el monto involucrado en el incumplimiento fue de veintidós millones trescientos setenta mil setecientos siete pesos con ochenta y cuatro centavos, se incrementó por el consejo responsable en un cien por ciento por el beneficio ilícito obtenido, lo cual dio como resultado cuarenta y cuatro millones, setecientos cuarenta y un mil cuatrocientos quince pesos, con sesenta y ocho centavos.

Cantidad a la que se le adicionó otro monto igual por la intencionalidad o dolo con que presuntamente actuó el Partido Político, mismo que, desde mi punto de vista, en materia administrativa no se actualiza y que arrojó un monto total de sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés pesos con cincuenta y dos centavos.

### **III. Indebida orden de ejecución de la sanción.**

Asimismo, considero que resulta contraria a derecho la orden de ejecución de la sanción emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la resolución impugnada.

Lo anterior es así, en virtud de que esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-151/2015, estableció que las sanciones sólo pueden ser ejecutadas por la autoridad administrativa electoral, hasta que la determinación correspondiente haya causado estado.

Sin embargo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el resolutivo sexto de la resolución impugnada, ordenó que la sanción impuesta fuera deducida a partir de la siguiente ministración mensual del financiamiento público ordinario del Partido Político infractor, una vez notificada esa determinación, esto es, previo a que la resolución hubiera adquirido firmeza legal, ya sea ante su falta de impugnación o por haber sido confirmada por esta Sala Superior.

Todo lo razonado hasta este punto sustenta, en mi opinión, la ilegalidad de la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO PARTICULAR**.

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.**

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER, EN FORMA ACUMULADA, LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-RAP-94/2015, SUP-RAP-95/2015, SUP-RAP-96/2015, SUP-RAP-97/2015, SUP-RAP-98/2015 y SUP-RAP-100/2015.

Toda vez que no coincido con las razones de hecho y de Derecho que sustentan el criterio postulado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al dictar sentencia para resolver, en forma acumulada, los recursos de apelación identificados con las claves de expediente **SUP-RAP-94/2015**, **SUP-RAP-95/2015**, **SUP-RAP-96/2015**, **SUP-RAP-97/2015**, **SUP-RAP-98/2015** y **SUP-RAP-100/2015**, promovidos por los partidos políticos Morena, de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, así como por las personas morales Cinépolis de México, S. A. de C. V. y Cadena Mexicana de Exhibición, S. A. de C. V. y por el Partido Acción Nacional, respectivamente, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes.

En congruencia con el criterio reiterado sustentado por el suscrito, en el sentido de que en el caso particular, considerados todos sus antecedentes como unidad, no existe disposición jurídica alguna, constitucional o legal, que establezca como

conducta antijurídica de los servidores públicos y de los partidos políticos, la difusión de propaganda política que tenga como efecto su *“sobreexposición ilegal de manera reiterada y sistemática”*, tampoco existe fundamento constitucional ni legal para determinar cuál es *“el modelo de comunicación política”* de los partidos políticos con la sociedad o los ciudadanos y menos aún para establecer cuáles son sus límites y cómo o cuándo se pueden rebasar.

En opinión del suscrito, por falta de tipo de infracción, no se puede sancionar, por esa denominada sobreexposición, al Partido Verde Ecologista de México, porque la propaganda que hizo fue al amparo de la legalidad, de la licitud, y si bien esta Sala Superior, por mayoría de votos, determinó lo contrario, de lo cual disintió el suscrito, ello se hizo en fecha posterior al inicio de la difusión de la publicidad del partido político, por lo que tal criterio jurisdiccional posterior a los hechos no puede ser el sustento jurídico válido para considerar la antijuridicidad de la conducta del Partido Verde Ecologista de México, argumentación a la cual se debe agregar que al resolver sobre la petición de medidas cautelares, tanto la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, como esta Sala Superior, consideraron improcedente suspender la difusión de la mencionada publicidad, al concluir, del ejercicio de la apariencia del buen Derecho, que no existía antijuridicidad.

Para el efecto de hacer una explicación sistematizada de los motivos de mi disenso, considero pertinente exponer, en

apartados específicos y separados, los razonamientos que sustentan tal conclusión.

## I. ANTECEDENTES GENERALES

En este apartado se hace una breve exposición de los diversos antecedentes que tienen relación, directa e inmediata, con la determinación de la mayoría de los Magistrados, integrantes de esta Sala Superior, en el sentido de considerar que el Partido Verde Ecologista de México ha incurrido en una *“sobreexposición ilegal de manera reiterada y sistemática”*, vulnerando con ello *“el modelo de comunicación política”*, establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 1. Denuncias e integración de los procedimientos sancionadores SRE-PSC-5/2014, SRE-PSC-6/2015 y SRE-PSC-7/2015.

En octubre, noviembre y diciembre de dos mil catorce, se presentaron denuncias en el Instituto Nacional Electoral, en contra de algunos legisladores de los grupos parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, así como de diversas concesionarias de radio y televisión, bajo el argumento de que, con motivo de su respectivo informe de labores, los diputados y senadores de los grupos parlamentarios del mencionado partido político, difundieron ilícitamente la propaganda respectiva en radio y televisión, infringiendo, a decir de los denunciantes, la normativa electoral.

**2. Recursos acumulados de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-1/2014, SUP-REP-2/2014 y SUP-REP-3/2014.**

Los aludidos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador fueron promovidos por el Senador Javier Corral Jurado, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo por el Partido Acción Nacional y quejoso; por Camerino Eleazar Márquez Madrid, en representación del Partido de la Revolución Democrática y por Horacio Duarte Olivares, en representación de MORENA: Los tres integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

El objeto de impugnación fue el *“Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiere lugar, formuladas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Encuentro Social, del Trabajo, de la Revolución Democrática, MORENA, y Acción Nacional, los días veinticuatro y veintiséis de octubre de dos mil catorce, respectivamente, dentro del procedimiento administrativo especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PRD/CG36/INE/52/PEF/6/2014 y su acumulado SCG/PE/PAN/CG37/INE/53/PEF/7/2014”, de veintisiete de octubre de dos mil catorce, identificado con la clave ACQD-INE26/2014.*

Los puntos resolutivos de tal acuerdo, en su parte conducente, son al tenor siguiente:

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por los Representantes Propietarios de los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Encuentro Social, del Trabajo, de la Revolución Democrática y MORENA, así como por el Senador Javier Corral Jurado, Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General de este Instituto, en términos de los argumentos vertidos en el apartado **A** del considerando **CUARTO**, respecto a los promocionales de radio y televisión alusivos a los informes de labores de los legisladores federales Carlos Alberto Puente Salas y Enrique Aubry de Castro Palomino, así como lo relativo a los promocionales de radio con folios RA00930-14 y RA00931-14, alusivos al informe de labores de la Diputada Ana Lilia Garza Cadena.

**SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por los Representantes Propietarios de los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Encuentro Social, del Trabajo, de la Revolución Democrática y MORENA, así como por el senador Javier Corral Jurado, Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General de este Instituto, en términos de los argumentos vertidos en el apartado **B** del considerando **CUARTO**, respecto a los promocionales de televisión RV00570-14 y RV00571-14, alusivos al informe de labores de Ana Lilia Garza Cadena, Diputada Federal por el principio de representación proporcional.

*En cuanto al argumento relativo al "incorrecto análisis de la autoridad responsable sobre la estrategia propagandística del sujeto infractor en torno a la campaña de promoción "Verde sí Cumple" la cual se presenta, porque se podrá observar en un futuro que sus actos continuarán hasta el inicio de las campañas, solamente cambiando de legislador y cortinilla, o más aún, promocionando en informe de labores la campaña apuntada, bajo*

*los argumentos de cadena perpetua a secuestradores, el que contamine que pague y repare el daño, etcétera, generándole beneficios indebidos en los procesos electorales que se encuentran en curso en violación a los principios rectores de la materia electoral de legalidad y equidad*, la Sala Superior consideró lo siguiente:

Ahora bien, lo **infundado** radica en que como se puede advertir, las solicitudes de medidas cautelares, de acuerdo con los propios escritos de denuncia, se formularon en torno a la suspensión de la difusión de los anotados promocionales de los informes de labores de los citados legisladores, pero nunca en forma desarticulada o independiente de los mismos, debido a la sobre exposición del emblema nacional del referido partido político y la frase "SÍ CUMPLE".

Por tanto, no les asiste la razón a los recurrentes en cuanto a que el dictado de medidas cautelares resulta procedente, ya que como se explicó con anterioridad, este tipo de determinaciones tiene como objeto evitar desaparezca la materia de la controversia, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, impedir la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable, los cuales ya no corren riesgo en el caso particular, porque no está demostrada la difusión de tales promocionales en el periodo que fue verificado por la autoridad responsable para efecto del dictado de medidas cautelares y, por tanto, el consecuente efecto pernicioso que, en su caso, pudieran ocasionar.

De ahí, que en nada abone el argumento del Partido de la Revolución Democrática en el sentido de que ese mismo guion argumental y producción, representa un concepto de gasto que no puede ser compartido por una entidad gubernamental como son los

grupos parlamentarios del Congreso de la Unión y un partido político nacional.

Asimismo, se reitera que si no se siguen transmitiendo, para efecto de las medidas cautelares, en nada beneficia a los recurrentes la manifestación de que exista una campaña "Verde sí Cumple", que se difunde vía espectaculares, cartelones, cine minutos, camiones de transporte público y otros medios de comunicación, impresos y audiovisuales.

Lo mismo ocurre en el sentido de que se tolera una sobre exposición, abusando del derecho a informar para beneficiar al partido político, de acuerdo con el principio de *doublé-dipping, bis inmersio o cumul*, porque no queda demostrada su actual difusión.

Además, en relación con el artículo 134 constitucional y descartar que no influirán en el ánimo del electorado, al no encontrarse demostrada la actual difusión de tales promocionales, ello corresponderá determinarlo, en su caso, al órgano jurisdiccional competente al dictar la resolución que conforme a Derecho proceda.

Por ello, no queda demostrado que en el caso particular de las solicitudes medidas cautelares, se vulneren en perjuicio de los recurrentes, los principios, al de legalidad en su vertiente de debida fundamentación y motivación, exhaustividad y congruencia.

Por esa y las demás razones expresadas en los considerandos de la sentencia, en estos medios de impugnación la Sala Superior, por **unanimidad** de votos, con la ausencia de los Magistrados Manuel González Oropeza y Pedro Esteban Penagos López, a propuesta de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, determinó confirmar la negativa de adopción de la medida cautelar solicitada.

**3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-4/2014.**

El mencionado recurso de revisión del procedimiento especial sancionador fue promovido por el Senador Javier Corral Jurado, Consejero del Poder Legislativo por el Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar el *“Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiere lugar, formuladas por el Senador Javier Corral Jurado, Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, el treinta y uno de octubre de dos mil catorce, dentro del procedimiento administrativo especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PRD/CG36/INE/52/PEF/6/2014 y su acumulado SCG/PE/PAN/CG37/INE/53/PEF/7/2014”*, dictado el tres de noviembre de dos mil catorce e identificado con la clave ACQD-INE-27/2014.

En la sentencia correspondiente, cuyo proyecto fue sometido a consideración del Pleno de la Sala Superior por el Magistrado Constancio Carrasco Daza, se hizo el estudio del concepto de agravio relativo al incorrecto análisis sobre la estrategia propagandística del Partido Verde Ecologista de México, al tenor siguiente:

**1. Incorrecto análisis sobre la estrategia propagandística.**

Con relación a ese tema, el inconforme expone esencialmente que el acuerdo reclamado se encuentra indebidamente fundado y motivado, porque en lo que respecta a la apariencia del buen derecho sí podrían

verse vulnerados los principios de legalidad y equidad, en atención a los procesos electorales federal y locales en curso, en tanto que la propaganda de los informes de labores legislativos significa beneficiar la difusión que el partido político al que pertenecen realiza a nivel nacional, logrando una sobreexposición del emblema nacional del referido partido político, porque además se asocia a la palabra "SÍ CUMPLE".

Señala que es un hecho público y notorio que el Partido Verde Ecologista de México realiza una campaña a nivel nacional cuya propaganda principal hace referencia a la frase "Verde sí Cumple", lo que puede constatarse a través de las diversas fuentes que enumeran y dado que se difunde vía espectaculares, cartelones, *cine minutos*, camiones de transporte público y otros medios de comunicación, impresos y audiovisuales.

Explica que en radio y televisión, son precisamente sus legisladores quienes están haciendo esa sobreexposición, abusando del derecho a informar para beneficiar al partido político al que pertenecen, por lo que en apariencia del buen derecho, la responsable debió salvaguardar el principio de equidad, en atención al beneficio o ventaja adicional ilegítima que podría derivar de ello, para lo cual invocan en favor de sus alegatos, el principio de *double-dipping, bis inmersio o cumul*.

En relación con el artículo 134 constitucional, afirma que deben examinarse minuciosamente los mensajes denunciados con el objeto de identificar a plenitud su finalidad y, en su caso, descartar que no influirán en el ánimo del electorado, lo cual dejó de hacer la autoridad responsable en análisis de la apariencia del buen derecho y evitar que la equidad se altere en forma irreparable, para lo cual están expresamente previstas las medidas cautelares que la autoridad responsable emitió en su perjuicio, al violar el principio de debida fundamentación y motivación previsto en los artículos 14, 16, 17, 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, refieren entre otros principios, al de legalidad en su vertiente de debida fundamentación y motivación, exhaustividad y congruencia.

Los motivos de inconformidad son infundados, según se expone a continuación.

En primer lugar, debe establecerse que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral determinó que del monitoreo realizado los días uno y dos de noviembre de dos mil catorce, no se registraron detecciones del promocional RA00963-14.

Por tanto, declaró improcedente el dictado de medidas cautelares, respecto del promocional RA00963-14, porque no quedó demostrada su difusión.

Lo anterior se pone de relieve en la parte conducente de la determinación impugnada en la que se sostuvo lo siguiente:

*Ahora bien, por lo que hace al promocional de radio con folio RA00963-14 alusivo al informe de labores de María Elena Barrera Tapia, Senadora de la República se considera que no se colman las hipótesis de procedencia de la solicitud formulada por el quejoso.*

*Lo anterior, ya que no existen elementos a partir de los cuales pueda sostenerse que el material se esté transmitiendo, ya que de la información remitida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, a través del oficio INE/DEPP/3371/1204, se advierte que si bien se generó la huella acústica del mismo, lo cierto es que del monitoreo efectuado por dicha autoridad, los días uno y dos de noviembre del presente año, no fue detectada su difusión en emisoras de radio.*

*Por ello, para efectos del dictado de la presente determinación, válidamente puede afirmarse que de la investigación preliminar realizada no se advierten elementos de los que pueda presumirse siquiera indiciariamente, la probable comisión de los hechos denunciados.*

*En conclusión respecto de la difusión del promocional de radio alusivo al informe de labores de María Elena Barrera Tapia, Senadora de la República, se considera que por tratarse de hechos de los que no pudo inferirse su probable comisión, la solicitud de la medida cautelar deviene en improcedente.*

Sin que en la especie, el promovente aporte argumentación alguna dirigida a cuestionar lo determinado en ese sentido por la autoridad

responsable, ni esta Sala Superior advierta algún dato o elemento de prueba que desvirtúe lo determinado en el acuerdo ACQD-INE-27/2014.

Respecto del promocional RA00596-14, la responsable determinó que del monitoreo llevado a cabo los días uno y dos de noviembre de este año, se registraron **cuatro mil seiscientos cuarenta y dos detecciones**, a través de señales de televisión abierta y del sistema de televisión restringida a escala nacional.

Determinó negar el otorgamiento de las providencias precautorias, sobre la base de que no se actualiza la hipótesis de procedencia, y en cambio, cumple con el requisito de temporalidad previsto en el artículo 242, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que el informe de la senadora se está difundiendo dentro de los tiempos legales, **toda vez que el informe de la legisladora será el seis de noviembre de dos mil catorce a las once horas.**

Además, mencionó que en autos no obra algún elemento del cual se infiera que la *publicidad del informe labores* se haya llevado a cabo *más de una ocasión en este año.*

Respecto del ámbito geográfico de responsabilidad de la legisladora, adujo que no se colman las hipótesis de procedencia de la solicitud formulada por el denunciante toda vez que de las investigaciones desplegadas se tiene plenamente acreditada la exigencia y difusión del promocional de televisión alusivo al informe de labores de María Elena Barrera Tapia, Senadora de la República, por el principio de representación proporcional identificado con el folio RV00596-14 en canales de televisión abierta y señales de televisión restringida con audiencia en los Estados de Nuevo León, Jalisco, México y el Distrito Federal.

Para ello, tomó en consideración que la información remitida por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos demostró que el promocional de televisión -al dos de noviembre de dos mil catorce- sí se está transmitiendo a través de canales de televisión abierta y señales de televisión restringida, a escala nacional, pero al tratarse del informe de labores

de una senadora perteneciente a la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores, **su ámbito de responsabilidad no puede encontrarse delimitado por alguna entidad federativa, porque lo tiene en todo el territorio nacional.**

Acotó que dado que el Poder Legislativo, tiene el deber de respetar el mandato popular como aspecto inherente a su función parlamentaria, debe comunicar a la ciudadanía que los eligió, respecto de las actividades y resultados al seno de la legislatura que integran, sin que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la Ley Orgánica del Congreso Federal prevea algún mecanismo, sistema o procedimiento que rija los términos en que los legisladores deben comunicar a la ciudadanía sus gestiones, por lo que la difusión de la actividad legislativa se puede llevar a cabo mediante diversas formas, entre otras, mediante la colocación en los medios electrónicos de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo a favor de la ciudadanía.

Por todo lo anterior, y con apoyo en esa valoración preliminar y sin emitir un pronunciamiento de fondo, la autoridad responsable determinó que resultaban improcedentes las medidas cautelares, esencialmente, porque no se desprende que los diputados federales o senadores se encuentren limitados a pronunciar o difundir su informe de gestiones legislativas a un ámbito geográfico específico en el cual, puedan pronunciar o difundir sus informes.

Con base en lo anterior, no le asiste la razón al recurrente en cuanto afirma que fue incorrecto lo determinado por la autoridad responsable, ya que como se explicó con anterioridad, su pronunciamiento fue efectuado en el marco de una medida cautelar que forma parte de aquellos instrumentos o mecanismos procedimentales que tiene por objeto evitar desaparezca la materia de la controversia, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, impedir la producción de daños irreparables, cuestión que no se acreditó en la especie, en lo tocante al promocional RV00963-14, respecto del cual, no está demostrada su difusión en una fecha distinta al periodo determinado por la autoridad

responsable y por tanto, no es posible determinar el consecuente efecto pernicioso que, en su caso, pudieran ocasionar.

Al respecto, es de insistir en lo dispuesto por el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que se cumplan con determinados requisitos entre los que se encuentra en que no se realice **dentro del periodo de campaña electoral**, supuesto que no se actualiza, dado que en el Estado de Guanajuato actualmente se está desarrollando el periodo de precampañas no el de campaña electoral.

Adicionalmente, hay que tener presente que no se encuentre desvirtuado en el presente medio de impugnación, que el promocional bajo análisis, esto es el identificado con el número RV00963-14 fue difundido con motivo del informe de labores de la Senadora María Elena Barrera Tapia, por lo que no puede acogerse el argumento del accionante en el sentido de que hubo una sobreexposición del partido político con motivo de tales mensajes, dado que la referida rendición de cuentas es realizada como integrante del grupo parlamentario; con independencia de lo que se determine en la resolución de fondo.

De esa forma, resulta evidente que lo razonado por la autoridad responsable consistió esencialmente en que el promocional analizado no se encuentra fuera de la excepción prevista en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es de medular importancia señalar que en el caso concreto no se aporta prueba o indicio alguno en el sentido de que el promocional haya sido transmitido en fecha distinta a la señalada por la autoridad responsable, en la resolución ahora impugnada, ni esta autoridad jurisdiccional electoral advierte que existan elementos así fueran de carácter indiciario para arribar a una

convicción distinta a la de la responsable en torno a la temporalidad de los promocionales denunciados.

En similares términos se pronunció esta Sala Superior en sesión de seis de noviembre anterior, al resolver el SUP-REP-1/2014 y sus acumulados

Por otra parte, tampoco asiste la razón al inconforme en cuanto a que la responsable hubiera realizado un análisis incorrecto sobre la estrategia propagandística del infractor en relación con los promocionales RV00547-14 y RA00886-14, así como de los videos comerciales difundidos en el portal de internet *youtube*, porque dicha autoridad estableció que no tienen ninguna similitud con el promocional del informe de gobierno de la senadora María Elena Barrera Tapia.

En efecto, la responsable estimó que los promocionales RV00547-14 y RA00886-14, se refieren a un conjunto de reformas que la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México ha logrado, entre ellas, la consistente en que *“el que contamine que repare el daño”*, y que la senadora hace hincapié a dicha reforma y como integrante de la fracción parlamentaria de ese partido, menciona el instituto político del cual emanó.

Respecto del promocional del informe de labores de la legisladora, indicó que atañe a la reforma relativa a que *“el que contamine que repare el daño”*, sin aludir a algún servidor público.

Por tanto, consideró que los promocionales no tienen la misma finalidad.

Tocante a la difusión de los videos comerciales en la página de internet *“Youtube”*, la responsable estableció que tampoco guardan identidad con el promocional de la legisladora, dado si bien, en ambos se aprecian elementos similares como las frases *“Verde sí cumple”* e *“Infórmate al 0180024CUMPLE”*, los comerciales se refieren a un reforma en materia de educación y el promocional concierne a una reforma en materia de medio ambiente.

Además, precisó que aun cuando los comerciales se encuentran en un sitio de internet, ello implica que cualquier persona puede consultar la información ahí alojada, si tiene voluntad de hacerlo; por lo que,

consideró no se genera una sobreexposición del partido político.

Como se aprecia, la responsable negó las medidas cautelares sobre la base de que los promocionales y videos comerciales no guardan identidad con el promocional de la difusión de labores de la senadora por tener una finalidad sustancialmente distinta, lo cual, no es cuestionado en el particular.

Conforme a lo anterior, en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en comento, la Sala Superior, por **unanimidad** de votos, con la ausencia de los Magistrados Manuel González Oropeza y Pedro Esteban Penagos López, determinó confirmar la denegada medida cautelar solicitada.

#### **4. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-19/2014.**

El mencionado recurso de revisión del procedimiento especial sancionador fue promovido por el Partido de la Revolución Democrática, a fin de controvertir el acuerdo identificado con la clave ACQD-39/2014, intitulado "*PROYECTO ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EL ONCE DE DICIEMBRE DE DOS MIL CATORCE, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/58/INE/74/PEF/28/2014*", de doce de diciembre de dos mil catorce, en el cual determinó declarar

improcedente la orden de medidas cautelares solicitadas por el denunciante.

Esta Sala Superior por unanimidad de votos determinó, en su parte conducente lo siguiente:

A juicio de esta autoridad jurisdiccional, es claro que el contenido de los promocionales en cuestión, apreciado objetivamente, no guarda relación con un informe individual de gestión respecto de los legisladores denunciados, sino que se asemeja, en el mejor de los casos, a la gestión de los grupos parlamentarios e incluso, a promoción del propio partido político.

En efecto, en la lógica del artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende que los promocionales en cuestión deben estar referidos a la actividad individual de cada uno de los legisladores y referirse, por ejemplo, al número de iniciativas presentadas y votadas, a su participación en grupos de análisis o cuestiones semejantes y no a los logros legislativos del partido político como tal.

Por lo tanto, ante la evidencia de que los hechos denunciados no importan conductas aisladas o individuales, sino que, por el contrario, guardan una estrecha relación con otros hechos que le fueron informados debidamente por los denunciantes, tales elementos debieron ser tomados en consideración por la autoridad para emitir la resolución correspondiente, pues sólo de esa manera estaba en aptitud de ponderar a cabalidad y con mayor amplitud las conductas presuntamente infractoras y su probable impacto en uno de los bienes jurídicos tutelados, como es la equidad en las contiendas electorales.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se toma en consideración que uno de los argumentos centrales de los quejosos en el expediente administrativo sancionador de que se trata, está referido a la estrecha relación o vinculación que guardan diversos hechos denunciados, lo que en su concepto evidencia una estrategia de

comunicación política específicamente diseñada para eludir las condicionantes legales y que en definitiva trastoca los valores protegidos por el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

Ello, en virtud de que a juicio de los denunciados de las quejas que dieron motivo a los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra de diversos legisladores del Partido Verde Ecologista de México, entre los que se encuentra el origen del acto reclamado en el presente recurso de revisión, los actos desplegados de manera concatenada y sistemática, a efecto de realizar una campaña permanente en favor de dicho instituto político.

En concepto de esta Sala Superior, en los elementos que obran en el expediente, así como de aquellos que constan en los diversos expedientes SUP-REP-1/2014 y SUP-REP-4/2014, es posible advertir que, en esencia, los quejosos en el procedimiento especial sancionador de que se trata, denunciaron que al amparo de la norma legal que permite la difusión de los informes anuales de gestión de diversos legisladores federales que forman parte de las fracciones parlamentarias del Partido Verde Ecologista de México, se estaba desarrollando una promoción electoral permanente en beneficio del referido partido político, que incluso se mantenía estando en curso el proceso electoral federal que inició en la primera semana de octubre del presente año.

En efecto, la lectura de las denuncias en cuestión y de las determinaciones que respecto a la procedencia de las medidas cautelares dictó la autoridad responsable, es posible advertir que los quejosos no se duelen en esencia de una contravención a la norma contenida en el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino una transgresión de la equidad en la contienda mediante la difusión reiterada, permanente y continúa de promocionales con contenido electoral, al amparo de la referida norma, lo cual violenta los bienes jurídicos protegidos por el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

En efecto, de las constancias de autos se advierte que los quejosos esgrimen que a partir del veintitrés de

septiembre del año en curso y hasta la fecha, se ha mantenido la difusión de promocionales con contenido electoral que no se corresponde con la comunicación de los promocionales atinentes a los informes de gestión legislativa de los diputados y senadores implicados.

Al respecto, es de resaltar que del oficio INE/DEPPP/3781/2014, suscrito por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, que se invoca en términos del artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al obrar en el diverso expediente número SUP-RAP-221/2014, del índice de esta Sala Superior, se desprende que del dieciocho de septiembre al cinco de diciembre del presente año, se han contabilizado 224,357 (doscientos veinticuatro mil trescientos cincuenta y siete impactos) de diversos promocionales denunciados relativos a los informes de labores correspondientes a los informes de gestión de legisladores del Partido Verde Ecologista de México.

Esta Sala Superior estima que el referido contexto no fue ponderado por la autoridad responsable, lo cual derivó en que se concluyera que existía una apariencia de buen derecho en la difusión de los promocionales en cuestión, lo que permitía sustentar la negativa de dictar las medidas cautelares solicitadas por los quejosos.

Sin embargo, bajo la apariencia del buen derecho tales elementos llevan a esta autoridad judicial a la convicción de que dicho elemento no se satisface en la especie y, en consecuencia, las conductas denunciadas, atendiendo al contexto en que se encuadran, para el efecto del dictado de medidas cautelares, puede trascender los límites de lo lícito, al vulnerar bienes jurídicamente tutelados, como lo es la equidad en la contienda.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se toma en consideración que precisamente lo que se pretende evitar con el dictado de tales providencias, es que con el transcurso del tiempo, de no evitarse la continuación de las conductas denunciadas, se genere un daño irreparable en el derecho tutelado, lo que se conoce como peligro en la demora.

Luego, ante la existencia de acciones y conductas que denotan una actuación sistemática, en que se advierte presuntivamente que el factor preponderante en la difusión de los informes de labores busca un posicionamiento de un partido político, ya sea mediante alusiones que lo identifican plenamente e incluso invitan a que la ciudadanía tenga contacto con él vía telefónica, es inconcuso que en principio no existe un fundamento constitucional o legal que avale la realización de ese tipo de conductas, sobre todo si se advierte que son reiteradas, en forma que no se aprecia una racionalidad o proporcionalidad en la negativa de la adopción de medidas cautelares bajo la apariencia del buen derecho.

De ahí que en atención al principio de riesgo en la demora y ante la existencia de indicios que denotan la indebida utilización de la permisión legal para la difusión de los informes de labores con propósitos distintos, con independencia de que éstos se encuentren amparados en la norma o no, es que deben concederse las medidas cautelares solicitadas por el inconforme, dado que en el particular, debe estimarse preferente la tutela al principio de equidad frente al derecho de información que aparentemente pretende ejercer el sujeto denunciado.

Ahora bien, es necesario dejar asentado que en el acuerdo reclamado se establece que el informe de labores de la diputada federal Gabriela Medrano Galindo tendrá verificativo el dieciocho de diciembre del año en curso, el lapso previsto para la difusión de los promocionales de que se trata comprende del once al veintitrés del presente mes, de ahí que se mantenga la necesidad de pronunciarse en cuanto a la legalidad o no de dicha difusión.

Por tanto, de acuerdo a lo ya explicado, debe revocarse el acuerdo impugnado y ordenar a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral **que de inmediato ordene la suspensión de la transmisión de los promocionales denunciados** dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/58/INE/74/PEF/28/2014.

##### **5. Resolución de procedimientos especiales sancionadores.**

#### 5.1 Procedimiento especial sancionador SRE-PSC-5/2014.

El veintinueve de diciembre de dos mil catorce, la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral resolvió el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **SRE-PSC-5/2014**, conforme a los siguientes puntos resolutivos:

**PRIMERO.** Se **sobresee** en el procedimiento respecto a la denuncia presentada por Movimiento Ciudadano.

**SEGUNDO.** **Dese vista** a las Contralorías de las Cámaras de Diputados y Senadores por las conductas de los legisladores Ana Lilia Garza Cadena, Enrique Aubry de Castro Palomino, Carlos Alberto Puente Salas, María Elena Barrera Tapia, Pablo Escudero Morales y Rubén Acosta Montoya.

**TERCERO.** Se impone al Partido Verde Ecologista de México, la sanción consistente en una **amonestación pública**.

**CUARTO.** Se impone una **amonestación pública** a los siguientes concesionarios:

De televisión abierta:

Canal 13 de Michoacán, S.A. de C.V., Canales de Televisión Populares, S.A. de C.V., Comunicación 2000, S.A. de C.V., Flores y Flores, S. en N.C. de C.V., José de Jesús Partida Villanueva, José Humberto y Loucille Martínez Morales, Mario Enrique Mayans Concha, Multimedios Televisión, S.A. de C.V., Patro. para Inst. Repet. Canales de T.V., Coatz, Ver., A.C., Radio Televisión, S.A. de C.V., Radiotelevisora de México Norte, S.A. de C.V., T.V. de Los Mochis, S.A. de C.V., Tele-Emisoras del Sureste, S.A. de C.V., Teleimagen del Noroeste, S.A. de C.V., Telemision, S.A. de C.V., Televimex S.A. de C.V., Televisión Azteca, S.A. de C.V., Televisión de Michoacán, S.A. de C.V., Televisión de Puebla, S.A. de C.V., Televisión

de Tabasco, S.A., Televisora de Mexicali, S.A. de C.V., Televisora de Navojoa, S.A., Televisora de Occidente, S.A. de C.V., Televisora del Yaqui, S.A. de C.V., Televisora Peninsular, S.A. de C.V., TV Diez Durango, S.A. de C.V., Televisa S.A. de C.V., TV Azteca S.A.B. de C.V., Televisión de Puebla S.A. de C.V.

De televisión restringida:

Cablevisión, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Comercializadora de Frecuencias Satelitales, S. de R.L. de C.V., Corporación de Radio y Televisión del Norte de México, S. de R.L. de C.V., Mega Cable, S.A. de C.V. y Cablevisión Red, S.A. de C.V.

### **5.2 Procedimiento especial sancionador SRE-PSC-6/2015.**

El seis de enero de dos mil quince la mencionada Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral resolvió el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **SRE-PSC-6/2015**, conforme al siguiente punto resolutivo:

**ÚNICO.** Se declara la inexistencia de la violación objeto del procedimiento especial sancionador incoado en contra de Comercializadora Publicitaria Tik, S.A. de C.V., Nueva Era Radio de Occidente, S.A. de C.V., Silvia Elizabeth Raygosa Jáuregui y Radio Impulsora de Occidente, S.A. de C.V. (concesionario de XESP-AM).

### **5.3 Procedimiento especial sancionador SRE-PSC-7/2015.**

El quince de enero de dos mil quince la mencionada Sala Regional Especializada resolvió el aludido procedimiento especial sancionador, conforme a los siguientes puntos resolutivos:

**PRIMERO.** Dese vista a la Contraloría de la Cámara de Diputados por la conducta de la Diputada Federal Gabriela Medrano Galindo.

**SEGUNDO.** Se impone al Partido Verde Ecologista de México, la sanción consistente en una **amonestación pública**.

**TERCERO.** No se verificó incumplimiento a la normativa electoral atribuible a los concesionarios de televisión mencionados en esta sentencia.

6. Primeros recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

6.1 Revisiones identificadas con las claves SUP-REP-3/2015; SUP-REP-7/2015, SUP-REP-9/2015, SUP-REP-11/2015, SUP-REP-12/2015, SUP-REP-13/2015, SUP-REP-14/2015, SUP-REP-16/2015, SUP-REP-17/2015, SUP-REP-18/2015, SUP-REP-7/2015, SUP-REP-19/2015, SUP-REP-20/2015, SUP-REP-22/2015, SUP-REP-23/2015, SUP-REP-24/2015, SUP-REP-32/2015 y SUP-REP-36/2015.

Para controvertir las resoluciones dictadas en los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-6/2015, se presentaron diversos recursos de revisión que fueron resueltos el once de marzo de dos mil quince, en el sentido de **revocar** las resoluciones impugnadas, para los efectos siguientes:

[...]

En atención a que los agravios han resultado parcialmente **fundados**, lo procedente es revocar la sentencia SRE-PSC-5/2014 y como consecuencia la

diversa SRE-PSC-6/2015 dado que esta última deriva sustancialmente de lo ordenado en aquella, para el efecto de que la Sala Especializada atienda las directrices que se precisan en el siguiente considerando, atendiendo a la materia de cada procedimiento.

Lo anterior, porque como se ha visto, la conducta cometida trastocó esencialmente el modelo de comunicación política orientado por el artículo 41 de la Constitución Federal así como el 160 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual no puede leerse de un modo distinto a una infracción grave; en consecuencia, debe corresponder una sanción en esa proporción, lo que impone una respuesta eficaz del actuar punitivo de las autoridades electorales que sea correlativo a la vulneración causada y a la necesidad de reafirmar el sentido de las normas que tutelan el modelo de comunicación política en los procesos comiciales.

**DÉCIMO. Efectos de la ejecutoria.** En atención a todo lo anterior, lo conducente es revocar la sentencia combatida, para que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pronuncie una nueva determinación en el expediente SRE-PSC-5/2014, la cual, teniendo en consideración lo razonado a lo largo de esta ejecutoria en los términos siguientes:

**Exonere de responsabilidad** a las concesionarias de televisión restringida Cablevisión, S.A. de C.V. [Cablevisión], Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V. [Cablemás], Comercializadora de Frecuencias Satelitales, S. de R.L. de C.V. [DISH], Corporación de Radio y Televisión del Norte de México, S. de R.L. de C.V. [SKY], Mega Cable, S.A. de C.V. [MEGACABLE] y Cablevisión Red, S.a. de C.V. [Telecable].

Ello, en atención a que en autos no está acreditada su participación en los hechos denunciados, toda vez que los impactos detectados en el monitoreo por el Instituto Nacional Electoral corresponden a las señales radiodifundidas que legalmente tienen la obligación de retransmitir en su integridad y sin modificación alguna, inclusive publicidad.

**Tenga por no acreditada** la conducta atribuida al partido denunciado, atinente a los gastos de producción de los materiales difundidos por los legisladores denunciados, en tanto fueron cubiertos por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México a la persona moral *The Mates Contents*, S.A. de C.V., quien recibió en contraprestación por la elaboración de los promocionales denunciados, la suma de \$1,5000,000.00 -un millón quinientos mil pesos 00/100 M.N.-.

Por otro lado, **tenga por acreditada** la infracción en que incurrió el Partido Verde Ecologista de México, a los artículos 443, párrafo 1, inciso n), en relación al diverso numeral 160 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Tenga por acreditada** la infracción a lo dispuesto en el artículo 452, párrafo 1, inciso e) en relación con el numeral 160, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por parte de los concesionarios de radio y televisión que se listan a continuación:

No.	Concesionarias de Televisión abierta
1	Canal 13 de Michoacán, S.A. de C.V.
2	Canales de Televisión Populares, S.A. de C.V.
3	Comunicación 2000, S.A. de C.V.
4	Comunicación del Sureste, S.A. de C.V., emisora de XHDY-TV-CANAL 5
5	Comunicación del Sureste, S.A. de C.V., emisora de XHGK-TV-CANAL 4
6	Flores y Flores, S. en N.C. de C.V.
7	José de Jesús Partida Villanueva
8	José Humberto y Loucilla Martínez Morales
9	Mario Enrique Mayans Concha
10	Multimedios Televisión, S.A. de C.V.
11	Patro. para Ins. Repet. Canales de T.V. Coatz., Ver., A.C.
12	Radio Televisión, S.A. de C.V.
13	Radiotelevisora de México Norte, S.A. de C.V.
14	T.V. de Los Mochis, S.A. de C.V.

No.	Concesionarias de Televisión abierta
15	Tele-Emisoras del Sureste, S.A. de C.V.
16	Teleimagen del Noroeste, S.A. de C.V.
17	Telemisión, S.A. de C.V.
18	Televimex, S.A. de C.V.
19	Televisión Azteca, S.A. de C.V.
20	Televisión de la Frontera, S.A.
21	Televisión de Michoacán, S.A. de C.V.
22	Televisión de Puebla, S.A. de C.V.
23	Televisión de Tabasco, S.A. de C.V.
24	Televisora de Mexicali, S.A. de C.V.
25	Televisora de Navojoa, S.A.
26	Televisora de Occidente, S.A. de C.V.
27	Televisora del Yaqui, S.A. de C.V.
28	Televisora Peninsular, S.A. de C.V.
29	TV Diez Durango, S.A. de C.V.
30	Lucía Pérez Medina Vda. de Mondragón
31	Televisora XHBO, S.A. de C.V.
32	TV Ocho, S.A. de C.V.
33	Televisión del Pacífico, S.A. de C.V.
34	T.V. de Culiacán, S.A. de C.V.
35	Ramona Esparza González
36	Televisora de Yucatán, S.A. de C.V.
37	Corporación Tapatia de Televisión, S.A. de C.V.
38	Hilda Graciela Rivera Flores
39	Televisa, S.A. de C.V.
40	TV Azteca, S.A. de C.V.
41	Televisión de Puebla, S.A. de C.V.
42	Canal XXI, S.A. de C.V.

No.	Concesionaria de Radio
1	Radio Impulsora de Occidente, S.A. de C.V.

Asimismo, en cada caso, deberá ponderar la gravedad de la infracción, así como demás elementos para la individualización de la sanción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 458, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Consecuentemente, emita un nuevo fallo en el expediente SRE-PSC-6/2015, en el que atienda a los

efectos que deriven del pronunciamiento que haga en la resolución que emita en el SRE-PSC-5/2014.

Para lo anterior, se concede a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación un plazo de setenta y dos horas contadas a partir del momento en que quede notificada de la presente ejecutoria, debiendo además notificar su nueva determinación a las partes en los procedimientos especiales sancionadores en cuyos expedientes se pronunció la sentencia reclamada.

Realizado todo lo cual, deberá notificar a la Sala Superior del cabal cumplimiento que dé a la presente ejecutoria.

[...]

#### **6.2 Revisiones identificadas con las claves SUP-REP-45/2015, SUP-REP-46/2015 y SUP-REP-47/2015.**

Por su parte, Gabriela Medrano Galindo, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido de la Revolución Democrática, promovieron sendos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, para controvertir la resolución dictada en el procedimiento que dio origen al expediente SER-PSC-7/2015. Estos recursos fueron radicados en mencionada Sala Superior, con las claves de expediente SUP-REP-45/2015, SUP-REP-46/2015 y SUP-REP-47/2015, y resueltos el veinticinco de marzo de dos mil quince, para los efectos siguientes:

##### **SEXTO. Efectos.**

En atención a lo anterior, esta Sala Superior considera que lo que procedente de revocar la resolución impugnada, para que la Sala Regional Especializada emita otra, en la cual tome en consideración que el PVEM es responsable directo por la violación al modelo de comunicación política, asimismo, para que tome en cuenta que las concesionarias son responsables de la misma infracción.

Consecuentemente, la responsable deberá emitir una resolución en la que tome en cuenta las consideraciones establecidas en esta ejecutoria. Para lo anterior, se **concede** a la Sala Regional Especializada un plazo de **setenta y dos horas** contadas a partir del momento en que quede notificada de la presente ejecutoria, debiendo además notificar su nueva determinación a las partes en el procedimiento especial sancionador en cuyo expediente se pronunció la sentencia reclamada.

Una vez realizado ello, deberá notificar a la Sala Superior del cabal cumplimiento que dé a la presente ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**PRIMERO.-** Se **acumulan** los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-46/2015, SUP-REP-47/2015 al diverso SUP-REP-45/2015. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia a los autos de los recursos acumulados.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la sentencia de quince de enero de dos mil quince, emitida por la Sala Regional Especializada de este tribunal, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

**7. Cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del recurso SUP-REP-3/2015 y acumulados.**

El trece de marzo de dos mil quince, la Sala Regional Especializada, en cumplimiento de lo ordenado en la ejecutoria dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral, en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador antes identificado, dictó sentencia conforme a los siguientes puntos resolutive:

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se **decreta la acumulación** de los procedimientos especiales sancionadores SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-6/2015.

**SEGUNDO.** Se **exonera de responsabilidad** a las concesionarias de televisión restringida Cablevisión, S.A. de C.V. [Cablevisión]; Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V. [Cablemás]; Comercializadora de Frecuencias Satelitales, S. de R.L. de C.V., [DISH]; Corporación de Radio y Televisión del Norte de México, S. de R.L. de C.V. [SKY]; Mega Cable, S.A. de C.V. [MEGACABLE] y Cablevisión Red, S.A. de C.V. [Telecable], y a la persona moral Comercializadora Publicitaria Tik S.A. de C. V.

**TERCERO.** Se **tiene por no acreditada** la conducta atribuida al Partido Verde atinente a actos anticipados de campaña y a los gastos de producción de los materiales difundidos por sus legisladores.

**CUARTO.** Se **tiene por acreditada la inobservancia** del Partido Verde, en los términos precisados en el considerando cuarto de esta ejecutoria.

**QUINTO.** Se **tiene por acreditada la inobservancia** de los concesionarios de radio y televisión; por las razones expuestas en el considerando cuarto de esta sentencia.

**SEXTO.** Se impone al Partido Verde la sanción consistente en la interrupción de la transmisión de la propaganda que se transmita, dentro del tiempo en televisión asignado por el Instituto Nacional Electoral, por un periodo de **siete días**, hasta que cause ejecutoria esta sentencia, en periodo intercampaña y, en ningún caso abarque periodo de campaña.

**SÉPTIMO.** Los spots que resulten de esta interrupción en televisión deberán utilizarse por las autoridades electorales con fines de educación cívica.

**OCTAVO.** Se impone **amonestación pública** a las personas morales y físicas que a continuación se detallan: Canal 13 de Michoacán, S.A de C.V.; Canales de Televisión Populares, S.A. de C.V.; Comunicación 2000, S.A. de C.V.; Comunicación del Sureste, S.A. de C.V.; Comunicación del Sureste, S.A. de C.V.; Flores y Flores, S. en N.C.

de C.V.; José de Jesús Partida Villanueva; José Humberto y Loucille Martínez Morales; Mario Enrique Mayans Concha; Multimedios Televisión, S.A. de C.V.; Patro. para Inst. Repet. Canales de T.V., Coatz., Ver., A.C.; Radio Televisión, S.A. de C.V.; Radiotelevisora de México Norte, S.A. de C.V.; T.V. de Los Mochis, S.A. de C.V.; Tele-Emisoras del Sureste, S.A. de C.V.; Teleimagen del Noroeste, S.A. de C.V.; Telemision, S.A. de C.V.;Televimex, S.A. de C.V.; Televisión Azteca, S.A. de C.V.; Televisión de la Frontera, S.A.; Televisión de Michoacán, S.A. de C.V.; Televisión de Puebla, S.A. de C.V.; Televisión de Tabasco, S.A.; Televisora de Mexicali, S.A. de C.V.; Televisora de Navojoa, S.A.; Televisora de Occidente, S.A. de C.V.; Televisora del Yaqui, S.A. de C.V.; Televisora Peninsular, S.A. de C.V.; TV Diez Durango, S.A. de C.V.; Lucia Pérez Medina Vda. de Mondragón; Televisora XHBO, S.A. de C.V.; TV Ocho, S.A. de C.V.; Televisión del Pacífico, S.A. de C.V.; T.V. de Culiacán, S.A. de C.V.; Ramona Esparza González; Televisora de Yucatán, S.A. de C.V.; Corporación Tapatía de Televisión. S.A. de C.V.; Hilda Graciela Rivera Flores; Televisa S.A. de C.V.; TV Azteca S.A.B. de C.V.;Televisión de Puebla S.A. de C.V.; Canal XXI S.A. de C.V.; Nueva Era Radio de Occidente, S.A. de C.V., Silvia Elizabeth Raygosa Jáuregui y Radio Impulsora de Occidente, S.A. de C.V., por las razones expuestas en esta sentencia.

**NOVENO. Se vincula** a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral a coadyuvar en el cumplimiento de esta sentencia en los términos precisados.

**DÉCIMO. Hágase del conocimiento** de las Contralorías internas de las Cámaras del Congreso de la Unión la presente sentencia.

**DÉCIMO PRIMERO.** Publíquese la presente sentencia en la página de Internet de esta Sala Especializada, en el catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores.

8. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-120/2015, SUP-REP-121/2015, SUP-REP-122/2015, SUP-REP-125/2015 y SUP-REP-126/2015.

Inconformes con la sentencia mencionada en el apartado que antecede, los partidos políticos Morena, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Verde Ecologista de México y el Consejero del Poder Legislativo por el Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, promovieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, ante la Sala Superior de este Tribunal Electoral, los cuales fueron turnados y radicados con las claves de expediente SUP-REP-120/2015, SUP-REP-121/2015, SUP-REP-122/2015, SUP-REP-125/2015 y SUP-REP-126/2015.

En sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, la Sala Superior resolvió los recursos de referencia, en forma acumulada. En tal ejecutoria se determinó **revocar** la sentencia dictada el trece de marzo de dos mil quince por la Sala Regional Especializada, en los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves **SRE-PSC-5/2014** y **SRE-PSC-6/2015**, para los efectos siguientes:

**RESOLUTIVOS:**

**PRIMERO.** Se acumulan los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-121/2015**, **SUP-REP-122/2015**, **SUP-REP-125/2015** y **SUP-REP-126/2015** al diverso **SUP-REP-120/2015**, en consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia a los autos de los recursos acumulados.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la resolución impugnada, emitida por la Sala Regional Especializada, para los efectos precisados en la ejecutoria.

**TERCERO.** Se **revoca** la sanción impuesta al Partido Verde Ecologista de México, consistente en la interrupción de la transmisión de la propaganda que se transmita dentro del tiempo de televisión asignado por el Instituto Nacional Electoral, por el periodo de siete días, en periodo de intercampana y en ningún caso abarque periodo de campaña.

**CUARTO.** Se **impone** al Partido Verde Ecologista de México, como sanción, la reducción del financiamiento ordinario, del 50% de su ministración mensual hasta alcanzar un monto equivalente a \$76,160,361.80 (setenta y seis millones ciento sesenta mil trescientos sesenta y un pesos 80/100), la cual deberá hacerse efectiva a partir del mes de abril del presente año.

**QUINTO.** Se **revoca** la amonestación pública impuesta a las personas físicas y morales que se detallan en el resolutivo octavo de la sentencia impugnada.

**SEXTO.** Se ordena a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que emita una nueva resolución en la que se individualice nuevamente la sanción a las personas físicas y morales precisadas, en los términos precisados en el considerando cuarto de la presente ejecutoria. Debiendo informar a esta Sala Superior del cumplimiento dado a la presente ejecutoria dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

## II. ANTECEDENTES ESPECÍFICOS

1. **Denuncia.** Javier Corral Jurado, Consejero del Poder Legislativo por el Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de

denuncia, el veintinueve de diciembre de dos mil catorce, en contra del Partido Verde Ecologista de México, por la comisión de hechos presuntamente contraventores de la normativa electoral, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

*a) Desde el mes de diciembre y a la fecha en diversos puntos de la república mexicana se ha venido desplegando la campaña con evidentes fines electorales que utiliza la producción de los promocionales que fueron ordenados y producidos por los legisladores del Partido Verde Ecologista de México.*

*b) De la misma manera se difunden los denominados cineminutos que se observan en las salas de cine de las cadenas Cinépolis y Cinemex en todo el país, previo al inicio de las películas que se transmiten, en los que se observan los mismos promocionales que fueron difundidos con motivo de los presuntos informes legislativos.*

Asimismo, solicitó medidas cautelares, para los siguientes efectos:

*a) Ordenar la suspensión inmediata de la difusión de los cine minutos que actualmente se difunden en la totalidad de las salas de cine de la República Mexicana en las cadenas "Cinépolis" y "Cinemex", derivado de que los mismos utilizan los mismos contenidos producidos para la difusión de los promocionales presuntamente alusivos a los informes legislativos de diversos Senadores y Diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y*

*b) Ordenar el retiro de la propaganda contenida en espectaculares, "parabuses", casetas telefónicas, puestos de periódico y revistas y vehículos de transporte público, que retoma imágenes de los promocionales presuntamente alusivos a los informes legislativos de diversos Senadores y Diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.*

La denuncia dio motivo al procedimiento especial

sancionador radicado en el expediente identificado con la clave UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88/PEF/42/2014.

**2. Acuerdo ACQD-INE-54/2014.** El treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó **procedente** adoptar las medidas cautelares solicitadas, en los términos siguientes:

*a) Al Partido Verde Ecologista de México, que de manera inmediata (en un plazo que no podrá exceder de doce horas contadas a partir de la notificación de esta Resolución) realice las gestiones y actos necesarios, suficientes e idóneos para suspender la difusión de los cine minutos y retirar la propaganda fija denunciada, materia de esta medida cautelar (en un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas contadas a partir de que se notifique la presente Resolución); asimismo, deberá abstenerse de contratar o solicitar la difusión de propaganda con elementos similares a los que son materia de la presente determinación.*

*b) A Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. (Cinemex) y a Cinépolis de México S.A. de C.V. (Cinépolis), que de manera inmediata (en un plazo que no podrá exceder de doce horas contadas a partir de que se notifique esta Resolución) suspendan la difusión de los cine minutos denunciados, materia de esta medida cautelar y se abstengan de contratar o difundir promocionales de la misma naturaleza.*

**3. Notificación de la medida cautelar.** El primero de enero de dos mil quince, se notificó al Partido Verde Ecologista de México, a Cadena Mexicana de Exhibición, S. A. de C. V. y a Cinépolis de México, S. A. de C. V. el acuerdo de referencia, para el cumplimiento de la medida cautelar antes precisada.

**4. Diligencias de verificación.** Del dos al cinco de enero de dos mil quince, los treinta y dos Vocales Ejecutivos y Secretarios de las Juntas Locales Ejecutivas del Instituto Nacional Electoral, realizaron las diligencias de verificación ordenadas por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del mismo Instituto, quienes elaboraron las actas circunstanciadas correspondientes, en las que se hizo constar, en cada caso, la difusión de los “spots” identificados como “Cadena perpetua” y “Circo sin animales”, ordenados por el Partido Verde Ecologista de México, en diferentes salas de exhibición de Cinemex; asimismo, de las diligencias de verificación llevadas a cabo, para constatar si la propaganda fija seguía colocada en las direcciones asentadas en el acuerdo que ordenó su retiro, se hizo constar que, efectivamente, esa propaganda permanecía fijada en algunos lugares.

**7. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** El tres de enero de dos mil quince, el Partido Verde Ecologista de México promovió recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, a fin de controvertir el acuerdo ACQD-INE-54/2014. El mencionado medio de impugnación quedó radicado en el expediente identificado con la clave SUP-REP-21/2015.

**8. Sentencia en el recurso de revisión SUP-REP-21/2015.** El siete de enero de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos, en ausencia de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Pedro Esteban Penagos López, la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia, en el

mencionado recurso de revisión, en el sentido de confirmar el acto impugnado.

**9. Inicio del procedimiento sancionador ordinario.** El seis de enero de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral ordenó iniciar, de oficio, un procedimiento sancionador ordinario, en contra del Partido Verde Ecologista de México y de Cadena Mexicana de Exhibición, S. A. de C. V., por el probable incumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de medida cautelar.

Mediante acuerdo de diecinueve de enero de dos mil quince, se ordenó emplazar a Cinépolis de México, S. A. de C. V., para comparecer al aludido procedimiento ordinario sancionador.

**10. Resolución ahora impugnada.** El seis de marzo de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictó la resolución identificada con la clave INE/CG83/2015, en el procedimiento sancionador ordinario instaurado contra el Partido Verde Ecologista de México, Cadena Mexicana de Exhibición, S. A. de C. V. (Cinemex) y de Cinépolis de México, S. A. de C. V. (Cinépolis), al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

**PRIMERO.** Es fundado el procedimiento ordinario sancionador instaurado contra el Partido Verde Ecologista de México, Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V. y Cinépolis de México S.A. de C.V., en términos del Considerando Quinto.

**SEGUNDO.** El Partido Verde Ecologista de México es responsable de la infracción administrativa prevista en el artículo 443, apartado 1, inciso b), de la Ley General

de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del Considerando Quinto.

**TERCERO.** La persona moral **Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V.**, es responsable de la infracción administrativa prevista en el artículo 447, párrafo 1, inciso e), vinculado al diverso 471, apartado 8, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del Considerando Quinto.

**CUARTO.** La persona moral **Cinépolis de México S.A. de C.V.** es responsable de la infracción administrativa prevista en el artículo 447, párrafo 1, inciso e), vinculado al diverso 471, apartado 8, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del Considerando Quinto.

**QUINTO.** Se impone al **Partido Verde Ecologista de México** una sanción consistente en la reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de **\$67,112,123.52 (sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés pesos 52/100 M.N.)**, por las razones expuestas en el Considerando Sexto.

**SEXTO.** En términos del artículo 458, párrafo 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de la sanción impuesta al Partido Verde Ecologista de México será deducida a partir de la siguiente ministración mensual del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político durante el presente año, **una vez que haya sido legalmente notificada la presente Resolución.**

**SÉPTIMO.** Se impone a **Cinépolis de México, S.A de C.V.**, una sanción consistente en una multa equivalente a **100,000 (cien mil)** días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en dos mil quince, equivalente a la cantidad de **\$7'010,000.00** (siete millones diez mil pesos 00/100 M.N.) por las razones expuestas en el Considerando Sexto.

**OCTAVO.** Se impone a **Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V.**, una sanción consistente en una multa equivalente **100,000** (cien mil) días de salario

mínimo general vigente para el Distrito Federal en dos mil quince, equivalente a la cantidad de \$7'010,000.00 (siete millones diez mil pesos 00/100 M.N.), por las razones expuestas en el Considerando Sexto.

**NOVENO.** Los importes de las multas impuestas a las personas morales deberán ser pagados a la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto Nacional Electoral, en los términos señalados en el Considerando Séptimo.

**DÉCIMO.** En caso de que Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V., y Cinépolis de México S.A. de C.V. incumplan con la obligación de pagar las multas que se les impone, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro, para lo cual deberá remitirles copia certificada de las constancias respectivas del presente expediente, conforme a las consideraciones vertidas en el Considerando Séptimo.

**DÉCIMO PRIMERO.** Dese vista a la Sala Regional Especializada con copia certificada del presente expediente, para que determine lo que en Derecho corresponda a fin de lograr la restitución del orden jurídico conculcado, respecto de la propaganda que permanece.

**DÉCIMO SEGUNDO.** Remítase copia certificada del expediente a la Comisión y a la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto Nacional Electoral para que determinen lo que en Derecho corresponda, respecto de los gastos realizados por el Partido Verde Ecologista de México, con base en las constancias y pruebas de autos.

### III. INEXISTENCIA DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

En concepto del suscrito, no existe precepto jurídico alguno, constitucional o legal, que pueda dar fundamento a la infracción tipificada por la mayoría de los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

consistente en la “*sobreexposición ilegal de manera reiterada y sistemática*”, por violación del inexistente “*modelo de comunicación política*” de los partidos políticos con los electores, a pesar de ser el sustento fundamental para otorgar la medida cautelar solicitada, que fue confirmada por esta Sala Superior, lo cual vulnera los principios generales del Derecho expresados con las frases: *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege praevia, nullum poena sine crimen*.

Al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con la clave SUP-REP-3/2015 y sus acumulados, en sesión pública de resolución de once de marzo de dos mil quince el suscrito expresó, como quedó asentado en la versión estenográfica respectiva, que en el caso no existe tipo legal de infracción administrativa electoral, al cual se pueda adecuar la conducta que motivó la denuncia y la sanción controvertidas, es decir, que la conducta de “*...trastocar el modelo de comunicación política*”, jurídicamente no está tipificada como infracción administrativa electoral, pues no existe precepto constitucional o legal alguno que así lo prevea, consecuentemente, el voto del suscrito fue en contra, al dictar esa sentencia.

En cuanto al denominado principio de tipicidad, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que al Derecho Administrativo Sancionador Electoral son aplicables, con sus adecuaciones y características propias, los principios reconocidos del *Ius Puniendi*, desarrollados fundamentalmente en la teoría y en

la normativa del Derecho Penal y, en época reciente, en el Derecho Administrativo Sancionador en general.

Lo expresado se advierte de la lectura de la tesis relevante identificada con la clave XLV/2002, consultable a fojas mil ciento dos a mil ciento tres, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Volumen 2 (dos) "Tesis", tomo I (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.-** Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador electoral. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del

derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de

peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

#### **1. Ausencia del tipo administrativo.**

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, el ilícito, falta, infracción o contravención normativa, en sentido *lato*, se identifica como la conducta antijurídica, típica y culpable, que un sujeto de Derecho lleva a cabo, con la cual conculca el vigente sistema normativo; por tanto, ante la comisión de esa conducta antijurídica, típica y culpable, el legislador prevé, como consecuencia, por regla, la imposición de una sanción, para el sujeto activo de la conducta o, en su caso, para quien sea responsable de la conducta antijurídica.

En este sentido, es claro que el tipo normativo debe contener la descripción clara de la conducta considerada ilícita, a partir de elementos ciertos, expresos, claros y suficientes, para que el aplicador de la normativa jurídica tipificadora y posiblemente sancionadora, así como el destinatario de esa normativa, tengan plena certeza y seguridad jurídica del contenido y significado de la norma.

La descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, porque existe el riesgo de un excesivo arbitrio, de una excesiva libertad en la actuación del órgano de autoridad encargado de calificar la conducta y, en su caso, de imponer la sanción respectiva, lo cual puede conculcar los principios de certeza y seguridad jurídica, en agravio del sujeto activo o responsable de la conducta infractora,

además de autorizar la comisión de conductas antijurídicas, arbitrarias, por parte de la autoridad sancionadora.

Así, el mandato de tipificación coincide con la exigencia de que se cumpla la determinación y taxatividad, cuyos objetivos son proteger o garantizar la vigencia efectiva del principio de seguridad jurídica, además de reducir la discrecionalidad o arbitrio, es decir, la libertad y posible antijuridicidad en el acto de imposición de sanciones.

En este orden de ideas, la conducta (ya sea de acción u omisión), que se considere constitutiva de una falta o infracción administrativa, debe estar previa y expresamente prevista o tipificada en la vigente normativa electoral aplicable.

En el Derecho Penal, a cuyos principios se recurre por ser la rama del *ius Puniendi* mejor desarrollada, es exigencia constitucional, para que una conducta se pueda considerar como delito, que esté prevista como tal en un precepto legal y, en su caso, que tenga asignada una pena o sanción específica.

Por tanto, en materia penal, lo mismo que en el Derecho Administrativo Sancionador, rige el principio de estricta aplicación de la ley, en cuanto que no se puede imponer una sanción por simple analogía y tampoco por mayoría de razón; sólo se puede imponer sanción en los supuestos previstos en la ley, por la comisión de una conducta descrita, también en la ley, como antijurídica y, por ende, prohibida. Tal razonamiento encuentra su

fundamento en el tercer párrafo del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto establece:

**Artículo 14.-** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. **En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.**

...

De la lectura del tercer párrafo, de la disposición constitucional trasunta, se advierte que en el Derecho Penal está prohibido imponer sanciones por simple analogía e incluso por mayoría de razón; por tanto, resulta evidente que tampoco se puede imponer una sanción, si no está prevista en una ley exactamente aplicable a la infracción de que se trate.

La analogía y la mayoría de razón no tienen cabida en la conformación de infracciones administrativas y tampoco en la imposición de sanciones de la misma naturaleza, es decir, por grave o reprobable, en el contexto social, que sea la conducta ejecutada, no se puede aplicar sanción alguna si, en principio, tal conducta no está tipificada en la ley con el carácter de infracción administrativa o como delito y tampoco, a pesar de estar legalmente descrita o tipificada la conducta como antijurídica, si no

existe adecuación entre el hecho ejecutado y el supuesto previsto en la norma jurídica.

Este criterio ha sido sustentado reiteradamente por esta Sala Superior, como se advierte de la tesis identificada con la clave XLV/2001, consultable a fojas novecientas once a novecientas trece, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Volumen 2 (dos), "Tesis", tomo I (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.-** Del contenido del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la prohibición de imponer, en los juicios del orden criminal, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, se arriba a la convicción de que tales reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral. En efecto, en un importante sector de la doctrina contemporánea prevalece la tesis de que no hay diferencias sustanciales, cualitativas o cuantitativas, que pudieran justificar una regulación distinta, por lo que se ha concluido que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa que, bajo ciertos márgenes, tiende a diseñar una estrategia diferenciada de lucha contra la criminalidad, con el propósito fundamental de evitar la sobrecarga, en exceso, de la maquinaria judicial, para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad. De ahí que la extensión de las garantías típicas del proceso penal, como la señalada, se justifique por el carácter sancionador del

procedimiento, pues con ello se impide que, de hecho, sufran un menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas. Y es que, al final de cuentas, las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito, en el que ambas infracciones, la administrativa y la penal, exigen un comportamiento humano (aunque en la administrativa normalmente se permita imputar la consecuencia a un ente o persona moral), positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción, esencia unitaria que, no obstante, permite los rasgos diferenciales inherentes a la distinta función, ya que la traslación de las garantías constitucionales del orden penal al derecho administrativo sancionador no puede hacerse en forma automática, porque la aplicación de tales garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Por lo anterior, es conforme a Derecho sostener que el principio de tipicidad implica la necesidad de que toda conducta que se pretenda valorar como delito o infracción administrativa, según sea el caso y la normativa aplicable, debe estar prevista en una norma jurídica, vigente con antelación al hecho, norma que debe contener precisamente el presupuesto de infracción y, en su caso, la sanción que se puede imponer, a fin de que los destinatarios de la normativa jurídica conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas, las permitidas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de la inobservancia de lo previsto en tal normativa, de tal manera que, para imponer una sanción, debe existir adecuación plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta motivo de denuncia, es decir, la conducta debe actualizar el tipo normativo, en forma precisa, para que se pueda aplicar la consecuencia

jurídica; por tanto, si no se concretan los elementos objetivos, subjetivos o normativos del tipo administrativo sancionador, no se puede tener por acreditada la conducta infractora prevista en la normativa jurídica aplicable y, como consecuencia, tampoco se puede imponer sanción alguna, atendiendo a los principios generales del Derecho Penal *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta e certa*.

Para el caso es importante señalar que la tipicidad constituye una de las bases fundamentales del principio de legalidad, que rige el sistema del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, lo cual, en el moderno Estado Democrático de Derecho, tiene como finalidad resguardar los derechos fundamentales de los sujetos de Derecho, constitucional y legalmente protegidos, por lo que es indispensable la exigencia de un contenido concreto y unívoco del ilícito tipificado en la ley, así como de las consecuencias derivadas de la inobservancia del mandato jurídico.

Al caso, resulta aplicable el criterio sustentado reiteradamente por esta Sala Superior, que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 7/2005, consultable a fojas seiscientas cuarenta y tres a seiscientas cuarenta y cuatro, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", tomo "Jurisprudencia" Volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.**

Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: *La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones* (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma

escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

En este contexto, resulta ilustrativa también la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 100/2006, correspondiente a la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.-** El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su

alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

En este orden de ideas, se puede arribar a la conclusión de que el principio de tipicidad implica que:

a) Toda conducta reputada como delito, falta o infracción administrativa, debe estar prevista en una norma jurídica.

b) En la norma jurídica aplicable se debe prever el presupuesto de infracción y su consecuencia, la sanción, es decir, se debe describir la conducta ilícita, infracción o falta administrativa, así como la correlativa sanción aplicable, además de que la norma jurídica aplicable necesariamente debe estar vigente con anterioridad a la comisión del hecho o conducta típica, a fin de que los destinatarios estén en posibilidad jurídica de conocer con precisión el contenido de esa disposición y las consecuencias jurídicas de la inobservancia de la normativa aplicable.

c) Las normas jurídicas en las que se prevea una falta o infracción electoral, así como su sanción, deben admitir sólo una interpretación y deben tener aplicación estricta –*odiosa sunt restringenda*–, ya que el ejercicio del *Ius Puniendi* se debe actualizar sólo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta motivo de tipificación y causa de la imposición de una sanción, en su caso.

d) Las penas o sanciones deben estar preestablecidas, en cuanto a su naturaleza y, en su caso, debe estar previsto el respectivo mínimo y máximo de la sanción a imponer.

El principio de tipicidad implica la exigencia de que la ley describa *ex ante* el supuesto normativo que conlleva a la sanción, así como la prohibición de aplicación retroactiva de la norma sustantiva, en agravio de persona alguna, salvo cuando las nuevas disposiciones sancionadoras favorezcan al presunto infractor.

Asume especial importancia señalar que, cuando ante la comisión de una conducta, aparentemente antijurídica, no se integran todos los elementos descritos en el tipo legal, se presenta el aspecto negativo del delito o de la infracción administrativa, identificada con la voz “atipicidad”, entendida ésta como la ausencia de adecuación de la conducta al tipo legal.

Definida tal concepción, es pertinente advertir la diferencia entre ausencia de tipo y ausencia de tipicidad; la primera se

presenta cuando el legislador, deliberada o inadvertidamente, omite describir una conducta como delito, falta o infracción administrativa; en tanto que la ausencia de tipicidad surge cuando existe el tipo, pero la conducta realizada no encuadra, no se ajusta, no se adecua o no se amolda al tipo legalmente establecido.

Sobre el particular, resulta orientador el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dio origen a la tesis aislada identificada con el número de registro 813043, correspondiente a la Sexta Época, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**TIPICIDAD Y AUSENCIA DEL TIPO.-**

Dentro de la teoría del delito, una cuestión es la ausencia de tipicidad o atipicidad (aspecto negativo del delito) y otra diversa la falta de tipo (inexistencia del presupuesto general del delito), pues la primera supone una conducta que no llega a ser típica por la falta de alguno o algunos de los elementos descriptivos del tipo, ya con referencia a calidades en los sujetos, de referencia temporales o especiales, de elementos subjetivos, etc., mientras la segunda presupone la ausencia total de descripción del hecho en la ley.

**2. Legislación aplicable a la propaganda política.**

**2.1 Informes de labores de servidores públicos.**

En cuanto a la difusión de propaganda de informes de labores por parte de funcionarios públicos, la normativa aplicable es la siguiente:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS**

**Artículo 134.- (...)**

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

**LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y  
PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

**Artículo 242. (...)**

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Como se puede advertir el deber de difundir los informes de labores está regulado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la cual se establece como únicas restricciones las siguientes:

- a. Se limite a una vez al año
- b. Se difunda en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público

c. No exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

d. Tenga fines electorales,

e. Se rinda dentro del periodo de campaña electoral.

Cabe advertir que si bien en el artículo transitorio tercero del decreto de reforma constitucional publicado el diez de febrero de dos mil catorce, se determinó que el Congreso de la Unión debía expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal, la que deberá establecer las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, para garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos; también lo es que a la fecha, esa ley aún no se ha expedido.

## **2.2 Propaganda política de los partidos políticos.**

En cuanto a la difusión de propaganda política por parte de los partidos políticos, la normativa aplicable es la siguiente:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos

respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

[...]

**Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

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

##### **Artículo 247.**

[...]

**2.** En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. El Consejo General está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en esta Ley, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

##### **Artículo 443.**

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

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;

[...]

j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones

y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

El derecho constitucional de los partidos políticos a difundir propaganda electoral admite válidamente límites legales, porque existen diversos derechos fundamentales y principios constitucionales que se podrían afectar si aquél fuera ejercido en términos absolutos.

Así, de la lectura de las normas transcritas, es posible advertir que la única limitante prevista por el Poder Reformador Permanente de la Constitución, y/o electoral para la propaganda política que difundan los partidos políticos, es que no contenga expresiones que calumnien a las personas.

Por su parte, en la ley general antes precisada se prevé, como limitante para su difusión, que tal propaganda denigre a las instituciones o a los propios partidos y también cuando calumnie a las personas.

En este sentido, si bien constitucionalmente sólo está expresamente previsto como limitante a la propaganda política que esta no contenga expresiones que calumnien a las personas, lo cierto es que legalmente también está previsto que tampoco podrá denigrar a las instituciones, siendo, en consecuencia, las únicas restricciones establecidas normativamente a este tipo de propaganda.

### **3. Inexistencia del modelo de comunicación política.**

Hechas las precisiones que anteceden, es claro que la conducta presuntamente antijurídica y constitutiva de infracción que se atribuyó al Partido Verde Ecologista de México, *“al trastocar el modelo de comunicación política”*, no está prevista legalmente como una conducta constitutiva de falta administrativa o infracción, esto es, en el caso concreto existe ausencia de tipo normativo de infracción administrativa.

Lo anterior, toda vez que no está previsto en la Constitución y tampoco en la normativa electoral vigente, cuál es el pretendido *“modelo de comunicación política”* de los partidos políticos; tampoco está previsto cómo se deducen sus límites, ni cuándo se incurre en exceso, es decir, para poder determinar cuándo la propaganda política es legal y cuándo es constitutiva de una sobreexposición indebida y, por ende, ilegal, antijurídica o infractora de un precepto o principio legal o constitucional.

Aunado a lo anterior, en opinión del suscrito, el supuesto *“modelo de comunicación política”*, que se pretende sustentar a partir del análisis de los artículos 41, párrafo segundo, base III, y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo es parte del nuevo sistema parcial, fragmentario, especial y específico, de comunicación política **en radio y televisión**, previsto para los partidos políticos y los candidatos a cargos de representación popular, sin que en la normativa constitucional se establezca un *“modelo de comunicación política”* integral, sistematizado, omnicomprensivo, que abarque otros medios de comunicación masiva diversa al

radio y la televisión, como sucede en los casos que se resuelven, ya que se trata de propaganda difundida en salas de cine y de propaganda fija, colocada en espectaculares, cassetas telefónicas, puestos de periódicos, paradas de autobús, puestos de flores, autobuses, anuncios y cines.

Por tal motivo considero que lo que la mayoría de los Magistrados de la Sala Superior identifica como "*modelo de comunicación política*", se circunscribe exclusivamente a radio y televisión, sin que abarque otros medios de difusión o comunicación social, lo que me lleva a la necesaria conclusión, lógica y jurídica, de que lo resuelto en la sentencia implica la creación de una norma de infracción y de sanción, que está fuera del sistema jurídico mexicano, lo cual hace que la sentencia aprobada por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior esté indebidamente fundada y motiva.

#### IV. EL DEBIDO PROCESO

Conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser privado de sus derechos, entre otros bienes jurídicos tutelados, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

En tal disposición constitucional se consagra un principio de seguridad jurídica, consistente en que todo acto de privación de bienes o derechos sólo se puede llevar a cabo mediante un proceso, en el cual se cumplan las reglas del debido proceso

legal, para el efecto de impedir que la privación de un derecho sea arbitraria.

De acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestia debe estar debidamente fundado y motivado. Lo primero se traduce en que se debe expresar el precepto jurídico aplicable al caso concreto y, lo segundo, en que se deben señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

Aunado a lo anterior, es necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado, que las circunstancias invocadas como causa para la emisión del acto tienen sustento en la norma invocada, esto es, que el acto esté debidamente fundado y motivado.

El cumplimiento de los requisitos mencionados son propios de la debida fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional.

Por su parte, el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 17.

[...]

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[...]

Del artículo transcrito se destaca lo siguiente:

- El derecho de toda persona a que se le administre justicia por tribunales;
- Que los tribunales deberán emitir sus resoluciones en forma pronta, completa e imparcial, y
- Que esas resoluciones se dicten en los plazos y términos que prevean las leyes.

Asimismo, los artículos 14, párrafo 3, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos internacionales suscritos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con aprobación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, establecen que como parte de la garantía a la tutela judicial efectiva y las garantías judiciales mínimas que deben tener los gobernados, están las siguientes:

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**Artículo 14**

(...)

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)

c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;

**Convención Americana sobre Derechos Humanos**

**Artículo 8. Garantías Judiciales**

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Así, de los preceptos trasuntos, se advierte lo siguiente:

- Durante un proceso, toda persona acusada tendrá derecho, en plena igualdad, a ser juzgado sin dilaciones indebidas.
- Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable, por un juez competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Los anteriores razonamientos resultan aplicables para la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, toda vez que estos se siguen en forma de juicio.

Así, el debido proceso supone esencialmente que las partes involucradas en cualquier proceso o procedimiento deben contar con garantías que les permitan la defensa adecuada de sus derechos.

Al respecto, considero que resultan aplicables, como criterio orientador, las tesis de jurisprudencia y aislada, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcriben a continuación:

Época: Novena Época

Registro: 200234

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo II, Diciembre de 1995

Materia(s): Constitucional, Común

Tesis: P./J. 47/95

Página: 133

**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.** La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad

de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.  
Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Época: Décima Época  
Registro: 2005401  
Instancia: Primera Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la  
Federación  
Libro 2, Enero de 2014, Tomo II  
Materia(s): Constitucional  
Tesis: 1a. IV/2014 (10a.)

Página: 1112

**DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO. ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.** El artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce el derecho humano al debido proceso al establecer que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Ahora bien, este derecho ha sido un elemento de interpretación constante y progresiva en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, del que cabe realizar un recuento de sus elementos integrantes hasta la actualidad en dos vertientes: 1) la referida a las formalidades esenciales del procedimiento, la que a su vez, puede observarse a partir de dos perspectivas, esto es: a) desde quien es sujeto pasivo en el procedimiento y puede sufrir un acto privativo, en cuyo caso adquieren valor aplicativo las citadas formalidades referidas a la notificación del inicio del procedimiento y de sus consecuencias, el derecho a alegar y a ofrecer pruebas, así como la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y, b) desde quien insta la función jurisdiccional para reivindicar un derecho como sujeto activo, desde la cual se protege que las partes tengan una posibilidad efectiva e igual de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones, dimensión ligada estrechamente con el derecho de acceso a la justicia; y, 2) por la que se enlistan determinados bienes sustantivos constitucionalmente protegidos, mediante las formalidades esenciales del procedimiento, como son: la libertad, las propiedades, y las posesiones o los derechos. De ahí que previo a evaluar si existe una vulneración al derecho al debido proceso, es necesario identificar la modalidad en la que se ubica el reclamo respectivo.

Amparo en revisión 42/2013. María Dolores Isaac Sandoval. 25 de septiembre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de

Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de enero de 2014 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Tribunal Constitucional vs Perú, sentencia de treinta y uno de enero de dos mil uno), ha señalado que *“si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, ‘sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’ a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”*.

Asimismo, ha interpretado que en todo momento las personas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en todo proceso emanado del Estado, ante autoridad competente, lo cual es acorde también con el principio de legalidad, debido a que toda autoridad debe respetar los derechos fundamentales, así como fundar y motivar sus actos de molestia.

En ese contexto, este órgano colegiado ha considerado que los procedimientos administrativos, en los cuales se pueden afectar derechos de los sujetos de Derecho, se deben respetar las formalidades esenciales que rigen al debido proceso, por lo cual, se debe garantizar a los sujetos del procedimiento la oportunidad de:

- a) Comparecer ante autoridad competente.
- b) Conocer las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos.
- c) Exponer sus posiciones, argumentos y alegatos que considere necesarios para su defensa.
- d) Ofrecer y aportar pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben ser tomadas en consideración por la autoridad que debe resolver.
- e) Obtener una resolución en la que se resuelvan las cuestiones debatidas.

En ese sentido, los sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo deben tener las garantías mínimas de comparecer ante autoridad competente, de manifestar lo que a su derecho convenga y de probar sus afirmaciones, una vez conocido el acto administrativo que repercute en sus derechos.

#### V. INDEBIDA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Conforme a las reglas del debido proceso, aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, esta Sala Superior ha determinado, al resolver los recursos de revisión del procedimiento administrativo sancionador identificados con las claves de expediente SUP-REP-227/2015 y SUP-REP-238/2015, que en el caso de que el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, con motivo de la presunta violación e incumplimiento de las medidas cautelares dictadas en los

procedimientos especiales sancionadores, ordene la integración de un procedimiento ordinario sancionador, ello es contrario a Derecho y se debe revocar, a efecto de que se conozca mediante procedimiento especial sancionador, de conformidad con los siguientes argumentos.

Es necesario destacar que a partir del nuevo Sistema Electoral Nacional, emergente de la reciente reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y de la expedición de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se establecieron novedosas reglas específicas conforme a las cuales, durante el procedimiento electoral, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deben llevar a cabo un procedimiento especial sancionador concentrado o sumario, caracterizado fundamentalmente por los plazos brevísimos otorgados a los interesados y a las autoridades electorales, las reglas estrictas y limitativas en materia probatoria y a la necesidad de resolver los conflictos de intereses, de trascendencia jurídico-política, de manera inmediata.

En este sentido, la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

**Artículo 470.**

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el

**procedimiento especial** establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

**Artículo 471.**

1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto.

2. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

3. La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, y

4. El órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá **inmediatamente** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

5. La denuncia será desechada de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:

a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;

b) Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral;

c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, o

d) La denuncia sea evidentemente frívola.

6. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva deberá **admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas** posteriores a su recepción. En caso de desechamiento, **notificará** al denunciante su resolución, por el **medio más expedito** a su alcance dentro del **plazo de doce horas**; tal resolución deberá ser confirmada por escrito y se informará a la Sala Especializada del Tribunal Electoral, para su conocimiento.

7. Cuando la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva admita la denuncia, **emplazará** al denunciante y al denunciado para que comparezcan a **una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas** posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.

8. Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de **medidas cautelares**, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del mismo **plazo de cuarenta y ocho horas**, en los términos establecidos en el artículo 467 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

#### **Artículo 472.**

1. La audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral y será conducida por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, debiéndose levantar constancia de su desarrollo.

2. En el procedimiento especial **no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica**, esta última será desahogada siempre y cuando el oferente aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia.

3. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia en el día y hora señalados. La audiencia se desarrollará en los siguientes términos:

a) Abierta la **audiencia**, se dará el uso de la voz al **denunciante** a fin de que, en una **intervención no mayor a treinta minutos**, resuma el hecho que motivó la

denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran. En caso de que el procedimiento se haya iniciado en forma oficiosa la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva actuará como denunciante;

b) Acto seguido, se dará el **uso de la voz al denunciado**, a fin de que en un **tiempo no mayor a treinta minutos**, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza;

c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva resolverá sobre la **admisión de pruebas y acto seguido** procederá a su **desahogo**, y

d) Concluido el desahogo de las pruebas, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva concederá en forma sucesiva el **uso de la voz al denunciante y al denunciado**, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita, o verbal por una sola vez y **en tiempo no mayor a quince minutos** cada uno.

#### **Artículo 473.**

1. Celebrada la audiencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva deberá **turnar de forma inmediata el expediente** completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, así como un informe circunstanciado.

El informe circunstanciado deberá contener por lo menos, lo siguiente:

a) La relatoría de los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia;

b) Las diligencias que se hayan realizado por la autoridad;

c) Las pruebas aportadas por las partes;

d) Las demás actuaciones realizadas, y

e) Las conclusiones sobre la queja o denuncia.

Del informe circunstanciado se enviará una copia a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto para su conocimiento.

2. Recibido el expediente, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral actuará conforme lo dispone la legislación aplicable.

**Artículo 474.**

1. Cuando las denuncias a que se refiere este Capítulo tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda se estará a lo siguiente:

a) La denuncia será presentada ante el vocal ejecutivo de la junta distrital o local del Instituto que corresponda a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta denunciada o del cargo que se elija;

b) El vocal ejecutivo ejercerá, en lo conducente, las facultades señaladas en el artículo anterior para la Secretaría Ejecutiva del Instituto, conforme al procedimiento y dentro de los plazos señalados por el mismo artículo, y

c) Celebrada la audiencia, el vocal ejecutivo de la junta correspondiente deberá turnar a la Sala Especializada del Tribunal Electoral de forma inmediata el expediente completo, exponiendo las diligencias que se hayan llevado a cabo así como un informe circunstanciado en términos de lo dispuesto en esta Ley.

2. Los consejos o juntas distritales conocerán y resolverán aquellos asuntos diferentes a los enunciados en el párrafo anterior y sus determinaciones podrán ser impugnadas ante los consejos o juntas locales o, en su caso, ante el Consejo General del Instituto, según corresponda y sus resoluciones serán definitivas.

3. En los supuestos establecidos en el párrafo 1 del presente artículo, si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o reviste gravedad, la Secretaría Ejecutiva del Instituto podrán atraer el asunto.

**Artículo 475.**

1. Será competente para resolver sobre el procedimiento especial sancionador referido en el artículo anterior, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral.

**Artículo 476.**

1. La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, recibirá del Instituto el expediente original formado con motivo de la denuncia y el informe circunstanciado respectivo.

2. Recibido el expediente en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el Presidente de dicha Sala lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, quién deberá:

a) Radicar la denuncia, procediendo a verificar el cumplimiento, por parte del Instituto, de los requisitos previstos en esta Ley;

b) Cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley, realizar u ordenar al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma **más expedita**;

c) De persistir la violación procesal, el Magistrado Ponente podrá imponer las medidas de apremio necesarias para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento. Lo anterior con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a los funcionarios electorales;

d) Una vez que se encuentre **debidamente integrado el expediente**, el Magistrado Ponente **dentro de las cuarenta y ocho horas** siguientes contadas a partir de su turno, deberá poner a consideración del pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el **proyecto de sentencia** que resuelva el procedimiento sancionador, y

e) El Pleno de esta Sala en sesión pública, **resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas** contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.

**Artículo 477.**

1. Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos siguientes:

- a) Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o
- b) Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en esta Ley.

De las disposiciones trasuntas se advierte que se trata de un procedimiento sumario, el cual se lleva a cabo durante el desarrollo de un procedimiento electoral, en los casos en que se aduce violación a lo establecido en la Base III, del párrafo segundo del artículo 41, o a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se contravengan normas sobre propaganda política o electoral o se trate de actos anticipados de precampaña o de campaña.

Asimismo, ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional que, en principio, las autoridades administrativas electorales, cuando reciban una denuncia por presuntas infracciones en materia electoral durante el desarrollo de un procedimiento electoral, deben conocerla a través del procedimiento especial sancionador y sólo cuando de manera clara e indubitable aprecien que los hechos materia de denuncia no inciden en un procedimiento comicial, deberá de ser tramitada por la vía ordinaria.

Lo anterior, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 464, 465, 470 y 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 45, 46, 57, párrafo 2, 59 y 61, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, de los cuales se advierte, como se ha precisado, que el procedimiento especial sancionador ha sido diseñado como sumario o de tramitación abreviada para conocer respecto de denuncias relacionadas con actos y conductas relacionadas con violaciones a lo previsto en la Base III, del párrafo segundo, del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución federal y, de acuerdo a su naturaleza, se deben analizar en menor tiempo que en el empleado en la tramitación de un procedimiento de carácter ordinario.

En ese tenor, la interpretación sistemática y funcional de los referidos artículos se concluye que, cuando se reciba una denuncia estando en curso el procedimiento electoral federal o local y se advierta que los hechos objeto de queja impactan la contienda respectiva, particularmente cuando el denunciante lo invoque en el escrito correspondiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tramitará el procedimiento administrativo a través de la vía especial y excepcionalmente, si los hechos que motivaron la denuncia no guardan relación o vinculación con algún procedimiento electoral, las posibles infracciones deben ser objeto de análisis en un procedimiento ordinario sancionador.

En el particular, es evidente que los hechos motivo de denuncia acontecieron, de manera indubitable, dentro del

procedimiento electoral que actualmente está en desarrollo, tal como ha quedado reseñado en apartados precedentes, y los hechos objeto de denuncia los hace consistir en la presunta violación e incumplimiento de las medidas cautelares dictadas en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave *UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/INE/88/PEF/42/2014*, por lo que a juicio de esta Sala Superior deben ser analizados en un procedimiento especial sancionador.

## VI. INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA SANCIONAR

Conforme a lo expresado en el apartado presente, cabe destacar que, toda vez que la vía procedente para conocer del supuesto incumplimiento de la medida cautelar es el procedimiento especial sancionador, ello conlleva, necesaria e ineludiblemente, a la conclusión de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no es competente para emitir la resolución ahora controvertida.

Al respecto, cabe destacar que el examen sobre la competencia de la autoridad responsable, es un tema prioritario cuyo estudio se debe hacer de oficio por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un presupuesto procesal o requisito de procedibilidad, teniendo además, lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, tiene sustento en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 1/2013, aprobada por la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de veintitrés de enero de dos mil trece, cuyo texto y rubro son al tenor siguiente:

**COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.-** Del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que, conforme al principio de legalidad, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; por tanto, como la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público, que se debe hacer de oficio por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de dictar la sentencia que en Derecho proceda, en el juicio o recurso electoral correspondiente.

En este sentido cabe destacar que cualquier órgano del Estado, previo a emitir un acto de autoridad, debe verificar si tiene competencia para ello, es decir, debe analizar las facultades que le concede la normativa aplicable, a efecto de cumplir el principio constitucional de debida fundamentación y motivación, presupuesto procesal *sine qua non* para la adecuada instauración de toda relación jurídico procesal.

Por tanto, si el órgano jurisdiccional ante el cual se ejerce una acción, carece de competencia, es claro que ese juzgador, está impedido jurídicamente para conocer del juicio o recurso

respectivo y, por supuesto, para examinar y resolver el fondo de la litis planteada, debiendo resolver única y exclusivamente sobre ese requisito de procedibilidad, es decir, si el tribunal es o no competente para conocer del juicio promovido. Criterio que resulta aplicable para la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, toda vez que estos se siguen en forma de juicio.

La existencia de facultades para actuar, con las cuales deben estar investidos los respectivos órganos del poder público, en este particular, los órganos administrativos del Estado, es conforme con el principio de legalidad previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del cual la autoridad sólo puede actuar si está facultada para ello, emitiendo inclusive actos de molestia para los gobernados.

Resulta orientador al respecto, lo expuesto por Oskar Von Bülow, en las páginas cuatro a seis de su obra "*Excepciones y presupuestos procesales*", editada por la Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en el año dos mil uno, que en su parte conducente es al tenor siguiente:

[...]

Si el proceso es, por lo tanto, una relación jurídica, se presentan en la ciencia procesal análogos problemas a los que surgieron y fueron resueltos, tiempo antes, respecto de las demás relaciones jurídicas. **La exposición sobre una relación jurídica debe dar, ante todo, una respuesta a la cuestión relacionada con los**

**requisitos a que se sujeta el nacimiento de aquélla.** Se precisa saber entre qué personas puede tener lugar, a qué objeto se refiere, qué hecho o acto es necesario para su surgimiento, quién es capaz o está facultado para realizar tal acto.

**Estos problemas deben plantearse también en la relación jurídica procesal y no se muestran a su respecto menos apropiados y fecundos que los que se mostraron ya en las relaciones jurídicas privadas.** También aquí ellos dirigen su atención a una serie de importantes preceptos legales estrechamente unidos. **En particular, a las prescripciones sobre:**

- 1) **La competencia, capacidad e insospechabilidad de tribunal;** la capacidad procesal de las partes (persona legítima standi in iudicio [persona legítima para estar en juicio]) y la legitimación de su representante,
- 2) Las cualidades propias e imprescindibles de una materia litigiosa civil,
- 3) La redacción y comunicación (o notificación) de la demanda y la obligación del actor por las cauciones procesales,
- 4) El orden entre varios procesos.

**Estas prescripciones deben fijar -en clara contraposición con las reglas puramente relativas a la marcha del procedimiento, ya determinadas- los requisitos de admisibilidad y las condiciones previas para la tramitación de toda la relación procesal.** Ellas precisan entre qué personas, sobre qué materia, por medio de qué actos y en qué momento se puede dar un proceso. **Un defecto en cualquiera de las relaciones indicadas impediría el surgir del proceso.** En suma, en esos principios están contenidos los elementos constitutivos de la relación jurídica procesal; idea tan poco tenida en cuenta hasta hoy, que ni una vez ha sido designada con un nombre definido. Proponemos, como tal, la expresión "*presupuestos procesales*".

Para el análisis de competencia, se debe tener en consideración, que con motivo de la denuncia que presentó Javier Corral Jurado, Consejero del Poder Legislativo por el Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con motivo de diversa propaganda del Partido Verde Ecologista de México, que consideró contraria a Derecho, se integró un procedimiento especial sancionador, en el cual se dictaron medidas cautelares.

A efecto de verificar el cumplimiento de la medida cautelar decretada, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral llevó a cabo diversas diligencias, de las que advirtió la probable violación a las medidas cautelares, por ende integró un procedimiento ordinario sancionador.

En este sentido, no obstante que se integró un procedimiento ordinario sancionador, como lo precisé en el apartado precedente, debió de haber sido integrado un procedimiento especial sancionador, para el cual, el Consejo General del Instituto Nacional carece de competencia para resolver.

En efecto, conforme a la normativa que se ha citado, la cual rige el procedimiento especial sancionador, es conforme a Derechos sostener que la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, tramitará el procedimiento especial sancionador, en tanto que, corresponde a la Sala Regional Especializada de este Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación y no al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, resolver respecto de la existencia o inexistencia de la infracción motivo de denuncia.

En este contexto, es evidente para el suscrito, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es autoridad incompetente para resolver el procedimiento ordinario sancionador que se inició de oficio, por el supuesto incumplimiento de la medida cautelar, dado que, como se ha expuesto en este voto particular, la vía idónea y conforme a Derecho, para conocer del incumplimiento de medidas cautelares, debe ser el procedimiento especial sancionador, cuya resolución competen exclusivamente a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al caso deben señalarse dos soluciones más, en términos del artículo 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral; la vía incidental en el procedimiento especial sancionador correspondiente, por incumplimiento de la medida cautelar, así como la imposición de una medida de apremio, para hacer cumplir lo ordenado.

Por tal motivo, considero que el aludido Consejo General es autoridad incompetente para emitir la resolución controvertida en el recurso de apelación al rubro indicado.

Cabe destacar, que si bien tanto en el procedimiento ordinario sancionador como en el procedimiento especial

sancionador, el Titular de la Unidad de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el órgano competente para su tramitación y que en el procedimiento ordinario sancionador se prevén mayores plazos para la tramitación del mismo; ello no implica que se hayan observado las reglas y principios del debido proceso, aplicables a los procedimientos sancionadores en materia electoral.

Se afirma lo anterior, dado que la competencia de la autoridad sancionadora constituye una garantía del debido proceso y, en el caso, como he expuesto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no es competente para resolver los procedimientos sancionadores que se integren con motivo del incumplimiento de una medida cautelar dictada en un procedimiento especial sancionador, el único órgano competente para resolver es la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por tales motivos para el suscrito, lo procedente conforme a Derecho es revocar la resolución impugnada, para efecto de que la Sala Regional Especializada, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, determine lo que en Derecho proceda.

#### **VII. OTRAS CONSIDERACIONES**

No obstante lo que he expresado en este voto particular, considero pertinente exponer otras razones por las que concluyo que se debe revocar la resolución controvertida.

1. Circunstancias de hecho y Derecho que se tomaron en consideración en la resolución controvertida.

1.1 Propaganda motivo de la medida cautelar.

Los “*cineminutos*” o promocionales objeto de la medida cautelar dictada por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral fueron los siguientes, cuya orden de suspensión de difusión se determinó en la medida cautelar, son los siguientes:

***TESTIGO CADENA PERPETUA PARTE 1***

**Voz de hombre:** Ya vieron los del verde si cumplieron,

**Voz de mujer 1:** De que hablas papá?

**Voz de hombre:** Se acuerdan que prometieron cadena perpetua a los secuestradores.

**Voz de mujer2:** como no me voy a acordar, si a los secuestradores de mi hermana solo les dieron cinco años.

**Voz de hombre:** Pues de hecho ahora los que secuestren ya no van a salir, el congreso aprobó hasta ciento cuarenta años de prisión a secuestradores.

**Voz de mujer2:** Ciento cuarenta años?, eso ya es cadena perpetua, que se pudran en la cárcel.

**Voz de mujer1:** A ver pa?

**Voz de hombre:** miren.

**Voz en off:** En las pasadas elecciones ofrecimos cadena perpetua a secuestradores, hoy es ley aprobada en el Partido Verde logramos una reforma a la ley para duplicar las penas a los secuestradores, ahora podrán alcanzar hasta ciento cuarenta años de cárcel para que no salgan nunca, infórmate al 0180024 cumple, el Partido Verde si cumple

***TESTIGO CIRCO SIN ANIMALES***

**Voz de mujer:** Los elefantes hacen estos trucos en los circos, desde bebés son entrenados todos los días a base de sufrimiento, lo peor es que esta tortura dura toda su vida, ellos son seres vivos que sienten y sufren por esta razón prohibimos los circos con animales.

## 1.2 Argumentos para considerar la vulneración a la medida cautelar.

El Consejo General responsable consideró, que no obstante que en algunos casos no fueron los mismo promocionales difundidos que los que fueron motivo de la medida cautelar, al temática y similitud, conllevaba a concluir que sí existió violación a la medida cautelar, esencialmente, por lo siguientes razonamientos:

[...]

Sin embargo, previo a la determinación de la responsabilidad o no de los sujetos obligados por la medida cautelar, se considera necesario que en esta parte de la Resolución se analice si tales promocionales y los detectados con motivo de las diversas diligencias practicadas por esta autoridad, son los mismos o no (como lo hacen valer Cinépolis y el Partido Verde Ecologista de México en sus contestaciones al emplazamiento); o bien, si existiendo alguna variable o modificación, como se advierte de los esquemas anteriores, al menos por lo que hace al promocional de “delfines”, son de la misma naturaleza y de características similares a los que se ordenó suspender su difusión.

[...]

De las constancias que obran en autos, en específico de las actas circunstanciadas elaboradas con motivo de las verificaciones de permanencia o difusión de propaganda objeto de la medida cautelar, realizadas entre el dos y el veintiuno de enero de este año, se advierte coincidencia en los contenidos de los promocionales difundidos que se fueron detectando en

ese periodo, en comparación con los cineminutos identificados en el acuerdo de medida precautoria,

[...]

Del comparativo de las imágenes y los textos que se hacen constar en el esquema anterior, resulta evidente que el contenido de los promocionales es esencialmente idéntico, y que la única variable relevante o significativa es que en la última imagen con la que cierra el promocional, en el spot indicado en la medida cautelar aparece la leyenda “sí cumple”, mientras que en la propaganda contenida en el disco compacto aportado por el partido político, ya no aparece dicha frase impresa o en audio; sin embargo, a juicio de esta autoridad, esa diferencia no trasciende para considerar que los promocionales son de la misma naturaleza, por las razones que ya se expusieron anteriormente, en el sentido de que el mensaje esencial que se transmite a la audiencia, es el mismo que se ordenó dejar de difundir, dado que formaban parte de una estrategia publicitaria integral del Partido Verde Ecologista de México.

[...]

Las frases anteriores inmersas en los dos promocionales que se analizan, si bien se dan en escenarios diferentes y con protagonistas diferentes, lo verdaderamente trascendente es que el mensaje esencial que se transmite a la audiencia, es el mismo que se ordenó dejar de difundir, por estimar que formaban parte de una estrategia publicitaria integral del Partido Verde Ecologista de México, la cual se consideró ilegal al generar una sobreexposición de dicho partido político ante la ciudadanía, en contra del principio de equidad que debe imperar en el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales en curso.

Esto es, la medida cautelar se sustentó en que los promocionales cuyo retiro se ordenó, eran de contenido similar a los de algunos legisladores del partido político, pues hay coincidencias en la información contenida en unos y otros, así como el uso de expresiones como “cadena perpetua”, “verde sí cumple” “0180024cumple” y el emblema del Partido Verde Ecologista de México.

Esas coincidencias que existían entre los promocionales de los informes de labores de los

legisladores y los cineminutos difundidos, siguen presentes en el spot de cadena perpetua que se analiza (difundido al veintinueve de enero de este año), puesto que, como se dijo anteriormente, se hace alusión a que el Partido Verde Ecologista de México logró la aprobación de una ley contra secuestradores, y aunque en el promocional modificado ya no aparece la leyenda “verde sí cumple”, dicho elemento visual y gráfico se sustituyó por una voz cuyo audio dice “el partido verde cumple lo que propone”, que transmite exactamente la misma idea; de ahí que dicha modificación sea solo de forma pero no impacta al fondo de la publicidad.

[...]

Del análisis de los promocionales anteriores, se concluye que no obstante se refieren a temas específicos distintos, como son elefantes y delfines, ambos tienen elementos comunes, como es la referencia al maltrato animal y el sufrimiento que se les causa a los elefantes y a los delfines como seres vivos; asimismo, se identifica que el Partido Verde Ecologista está en desacuerdo con dicha situación y surge como tema central del mensaje, la aprobación de ley contra el maltrato animal.

Las imágenes que se advierten en ambos cineminutos son similares en cuanto al tema general, esto es el maltrato animal, pues en uno aparecen elefantes siendo víctimas en el trato que se les da, y en el otro promocional aparecen delfines sangrando y siendo victimizados.

[...]

### **1.3 Vigencia y costos de los contratos para la difusión de los denominados “cineminutos”.**

El Consejo General responsable, en la resolución controvertida, expresamente asentó los siguientes datos:

CINÉPOLIS

Contrato y Costo (A)	Periodo (B)	Costo por Día (A) / (B)= C	Días en los que se contrataron y difundieron los promocionales en contravención a la Medida Cautelar (2 de enero al 6 de febrero de 2015) ** (D)	Monto Involucrado (C) x (D)= E
PVEM CON MERCADOTECNIA DIGITAL Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN S.A. DE C.V. \$17,499,660.00	11 sep 2014 al 2 ene 15 114 días	\$153,505.78	1 día	\$153,505.78

Contrato y Costo (A)	Periodo (B)	Costo por Día (A) / (B)= C	Días en los que se contrataron y difundieron los promocionales en contravención a la Medida Cautelar	Monto Involucrado (C) x (D)= E
GRUPO RABOKSE, S.A. DE C.V. Y COMERCIALIZADORA PUBLICITARIA TIK, S.A. DE C.V. \$35,988,088.32	1 de diciembre de 2014 al 28 de mayo de 2015	\$201,050.77	36 días	\$7,237,827.81
PVEM CON TRAINING&CONSULTING SOLUTIONS EIFS, S.A. DE C.V. \$37,850,884.29 (monto total) Al tomar solo el 50% \$18,925,442.14	1 enero al 4 de abril 2015 94 días	\$201,334.49	36 días	\$7,248,041.67
<b>MONTO TOTAL INVOLUCRADO POR CINEPOLIS</b>				<b>\$14,639,375.26</b>

(\*\*) Al respecto cabe señalar que en el escrito presentado por Cinépolis, mediante el cual dio contestación al emplazamiento que le fue realizado, la empresa reconoció que realizó la difusión de cineminutos hasta el veinte de enero del año en curso -fecha en la que se le formuló requerimiento-, por tal motivo la propia empresa reconoce la difusión continua de los promocionales de referencia, lo que se corrobora con los contratos que se precisaron con anterioridad y las diligencias que constan en las actas levantadas por el personal de las Juntas Locales de este Instituto, por lo que hay constancia que desde el dos de enero, fecha en que debió suspenderse la difusión, continuaba exhibiéndose los cineminutos y dado que la vigilancia del cumplimiento de la medida cautelar concluyó el seis de febrero de dos mil quince, fecha en que se dictó la Resolución definitiva del procedimiento especial sancionador, se considera que en el periodo de esos treinta y seis días Cinemex incumplió con el retiro ordenado.

CINEMEX

Contrato y Costo	Periodo	Costo por Día	Días en los que se contrataron y difundieron los promocionales en	Monto Involucrado
PVEM CON TRAINING&CONSULTING SOLUTIONS EIFS, S.A. DE C.V.	1 enero al 4 de abril			

(\*\*) En el caso de Cinemex, como se indicó en el apartado de determinación de responsabilidad, con los contratos que se precisaron con anterioridad y las diligencias que constan en las actas levantadas por el personal de las Juntas Locales de este Instituto, así como con lo afirmado por el propio partido político denunciado, es válido considerar que la difusión de cineminutos se realizó del dos de enero al seis de febrero de dos mil quince (la primera data corresponde al inicio de la medida cautelar, y la segunda al dictado de la sentencia de fondo respectiva) de lo que se sigue que incumplió lo ordenado.

#### 1.4 Cálculo de la sanción económica.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral concluyó que, en atención a las circunstancias de tiempo modo y lugar, aunado a las circunstancias particulares, lo procedente conforme a Derecho era imponer una sanción por la cantidad de \$67,112,123.52 (Sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés pesos 52/100 M.N.), al respecto razonó lo siguiente:

[...]

Por los argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido Verde Ecologista de México debe ser mayor al monto de la erogación realizada por dicho instituto político que le produjo un beneficio al exponerlo ante la ciudadanía en el tiempo y forma descritas, en razón de la trascendencia de las normas trasgredidas, la intencionalidad del partido para cometer la infracción y la reiteración de la conducta.

Así, toda vez que ha quedado acreditado que el monto involucrado asciende a la cantidad de

**\$22,370,707.84 (Veintidós millones trescientos setenta mil setecientos siete pesos 84/100 M.N)** se considera necesario incrementar el monto al doble de dicho importe, tomando en cuenta que éste implicó un beneficio ilícito que posicionó al Partido Verde Ecologista de México frente a la ciudadanía en el marco del Proceso Electoral en curso, así como de diecisiete Procesos Electorales que se llevan a cabo en diversas entidades federativas, conculcando con ello el principio de equidad que debe regir en toda contienda electoral; aunado a la trascendencia de las normas vulneradas, la calificación de la falta (en el caso, gravedad especial); el bien jurídico tutelado; y las circunstancias de modo, tiempo y lugar; elementos objetivos que fueron analizados con anterioridad.

Aplicado lo anterior, el monto de la sanción asciende a la cantidad de **\$44,741,415.68 (Cuarenta y cuatro millones setecientos cuarenta y un mil cuatrocientos quince pesos 68/100 M.N.)**.

Ahora, dado que en el presente caso quedó acreditada la existencia de agravantes, tales como la **intencionalidad (dolo)** con la que actuó el instituto político de referencia y la **reiteración** en el incumplimiento de la orden de suspensión de los promocionales y propaganda fija materia de la medida cautelar, así como la abstención de contratar y difundir dicha propaganda, cuyo impacto podría tener incidencia **no solo al Proceso Electoral Federal en curso, sino también a los diecisiete de los estados de la república que tienen Procesos Electorales Locales**, se estima pertinente que a la cantidad precisada en el párrafo que antecede (\$44,741,415.68) se le aplique un **incremento adicional del 100%** del monto involucrado (\$22,370,707.84), lo que arroja un total de **\$67,112,123.52 (Sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés pesos 52/100 M.N.)**.

En ese sentido, esta autoridad determina imponer al partido político una sanción económica equivalente al **300% (trescientos por ciento)** del monto involucrado en la actualización de la infracción administrativa, dando como resultado el importe precisado anteriormente, de **\$67,112,123.52 (Sesenta y siete millones ciento doce**

**mil ciento veintitrés pesos 52/100 M.N.)** con base en los elementos que han quedado indicados y en pleno ejercicio de la facultad discrecional con que cuenta esta autoridad electoral para fijar la sanción.

Ahora, como ya quedó precisado, la sanción a imponer al partido político denunciado es la consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponda para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, por lo que tomando en consideración el conjunto de particularidades en que se cometió la infracción, esta autoridad determina que dicha reducción debe ser del **50% (cincuenta por ciento)** de la ministración mensual hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de **\$67,112,123.52 (Sesenta y siete millones ciento doce mil ciento veintitrés pesos 52/100 M.N.)**

## **2. Conclusiones respecto de la resolución motivo de controversia.**

Para el suscrito, además de que se debe revocar la resolución impugnada, por ser el procedimiento especial sancionador la vía correcta para conocer de la supuesta violación a una medida cautelar, no siendo la vía legalmente procedente el procedimiento ordinario sancionador, aunado a que la resolución impugnada fue emitida por autoridad incompetente; existen otros argumentos para revocar la sanción impuesta, los cuales se exponen a continuación:

### **2.1 Vigencia de los contratos.**

Acorde a lo manifestado por la autoridad responsable y que no es motivo de controversia en los recursos que se resuelven, es conforme a Derecho sostener que, respecto al contrato suscrito por el Partido Verde Ecologista de México con TRAINING&CONSULTING SOLUTIONS EIFS, S. A. DE C. V.,

para que se difundiera en las empresas denominadas Cinemex y Cinépolis, lo denominados cineminutos, tales contratos fueron suscritos el día en que se notificó la medida cautelar.

En ese orden de ideas, es evidente que el acto jurídico, al momento de la emisión del medida cautelar no existía jurídicamente, lo cual tiene como efecto jurídico y lógico, que no podía haber sido motivo de la medida cautelar, por lo que el monto ahí involucrado no podría ser base para cuantificar la sanción pecuniaria.

En consecuencia, tomando en consideración que tal acto jurídico, fue creado con posterioridad al dictado de la medida cautelar, no es conforme a Derecho concluir que fue objeto de la misma, por lo que no se podría tomar como parámetro válido para determinar la existencia del incumplimiento de la medida cautelar.

Por ende, el monto involucrado en ese contrato no podría ser considerado como válido para formar parte de la sanción, debido a que, se insiste, no existía tal acuerdo de voluntades y menos aún se puede tener por cierto que fue con la intención de evadir la medida cautelar.

## **2.2 Indebida individualización de la sanción.**

Para el suscrito, no obstante que el Partido Verde Ecologista de México no incurrió en alguna infracción a la normativa constitucional o legal, considerando que se tuviera por acreditada tal infracción, la individualización de la sanción es incorrecta.

En efecto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como ha quedado evidenciado, consideró que el monto involucrado ascendía a **\$22'370,707.84** (veintidós millones trescientos setenta mil setecientos siete pesos 84/100 M.N).

Al respecto considero que se debía incrementar en un doscientos por ciento; un primer cien por ciento debido a que *“beneficio ilícito que posicionó al Partido Verde Ecologista de México frente a la ciudadanía en el marco del Proceso Electoral en curso”* y un segundo cien por ciento por *“la intencionalidad (dolo) con la que actuó el instituto político de referencia y la reiteración en el incumplimiento de la orden de suspensión”*.

Al respecto, considero que tal individualización es incorrecta, porque es una multa excesiva, aunado a que no se motiva por qué debe ser incrementada en cien por ciento por cada circunstancia que precisa el Consejo General responsable.

En efecto, de las consideraciones que expuso la autoridad responsable, el suscrito no advierte que se hayan justificado las razones por las cuales y cómo el actor obtuvo un beneficio ante la ciudadanía, en qué medida y cuál sería la afectación de esa supuesta exposición en el procedimiento electoral si bien en el artículo 458, párrafo 5, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevé que para la individualización de las sanciones, la autoridad administrativa electoral debe tomar en consideración, entre otras circunstancias,

el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, ello no necesariamente implica que el monto de la sanción deba ser igual o mayor a ese beneficio, cuidando que la sanción no afecte de manera sustancial el desarrollo de sus actividades ordinarias, lo que rebasaría la finalidad de la sanción: inhibir o persuadir al infractor en la comisión de futuras infracciones.

En la especie, el Partido Verde Ecologista de México no adquirió un beneficio económico directo de las infracciones por la cual fue sancionado, sino que, la autoridad responsable considero que hubo un beneficio por la exposición a la ciudadanía, lo cual no es medible económicamente, por lo cual es evidente que no está debidamente fundada y motivada la imposición de una multa que involucre el cien por ciento de lo que la autoridad consideró que el instituto político erogó por la suscripción de un contrato ni expresa en qué medida concluyó que esa sanción elevada al doble era la forma de resarcir la supuesta sobreexposición.

Así, coincidir con la autoridad responsable en el sentido de que el *“decomiso, más allá de un beneficio económico, es que el individuo que comete el ilícito no se vea beneficiado de ninguna forma y no obtenga provecho de ninguna especie por su comisión, siendo que en el caso el partido infractor pagó para que se difundiera su imagen de manera ilegal, lo que le redituó en un beneficio al posicionarlo durante un tiempo prolongado ante la ciudadanía, en violación al principio de equidad en la contienda”*, sería permitir que una institución jurídica determinada sea utilizada

en agravio y detrimento de una persona, por el sólo hecho de considerar que pudo existir una circunstancia que se considere grave, pero no cuantificable sin el menor esfuerzo argumentativo que conlleve a la imperiosa necesidad y deber jurídico de motivar de forma debida un acto de autoridad privativo, que podría generar un agravio y daño irreparable a la existencia y subsistencia de un sujeto de Derecho.

En ese contexto, para el suscrito, es evidente que el Consejo General responsable, sin aducirlo expresamente, aplicó indebidamente la tesis relevante de esta Sala Superior identificada con la clave XII/2004, consultable a fojas ciento noventa y seis a ciento noventa y siete de la *“Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral”*, volumen I (uno), intitulado *“Jurisprudencia”*, publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro y texto siguiente:

**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.

Es por ello que, para mí, en el caso, las multas que se debe imponer al infractor no necesariamente deben ser iguales o mayores que el inexistente beneficio económico obtenido por el

partido político por el ilícito, sino que esa sanción debe corresponder a la gravedad intrínseca o cualitativa de las infracciones.

En este sentido, una sanción como la que se impone amerita una fundamentación y motivación excepcional, porque concluir, como lo hizo la responsable que *“la selección y cuantificación de la sanción concreta por parte de la autoridad electoral debe realizarse de forma tal, que pueda considerarse superior a cualquier beneficio obtenido, pues si éstas produjeran una afectación insignificante o menor en el infractor, en comparación con la expectativa de la ventaja a obtener con el ilícito, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si en una primera sanción no resintió un menoscabo o, incluso, a pesar de ello conservó algún beneficio”*, sería confirmar un criterio arbitrario e irracional, que tendría como sólo sustento una apreciación subjetiva, carente de todo elemento objetivo, teniendo como consecuencia que se comentan actos arbitrario y contrarios a la seguridad y certeza jurídica que debe regir en cualquier acto de autoridad.

Por tanto, para el suscrito, la imposición de la sanción al considerar un cien por ciento del monto involucrado en un contrato y un cien por ciento más por el hecho de que supuestamente se vulneró el principio de equidad por sobreexposición, sin hacer un ejercicio de valoración del grado o medida de afectación a tal principio, deviene en un acto carente de motivación y arbitrario.

Por cuanto hace al elemento de dolo, conforme a lo que he expuesto en este voto particular, es evidente que no se acredita, porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral lo tuvo por acreditado debido a que *“del análisis a los elementos que obran en autos, se advierte que dicho instituto político tenía pleno conocimiento que debía realizar las gestiones y actos necesarios, suficientes e idóneos para suspender la difusión de los cineminutos”*; sin embargo, para mí no existió tal conducta dolosa, porque, en principio, no se difundieron los mismos promocionales, sino *“similares”* o con frases coincidentes, lo cual evidentemente, como he razonado, no constituye una violación a la medida cautelar, pues deberían ser objeto de diverso procedimiento, para analizarlos en su integridad y verificar si tales promocionales son violatorio o no de alguna norma constitucional o legal.

En ese sentido, al no haber transmitido los mismos promocionales, es evidente que no tiene sustento la afirmación de la autoridad responsable, en el sentido de que fue una conducta encaminada a vulnerar la medida cautelar decretada.

Finalmente, cabe destacar que, para el suscrito, las conductas llevadas a cabo por el Partido Verde Ecologista de México no configuran un ilícito en materia electoral, razón por la cual se debe revocar lisa y llanamente, la resolución que emitió la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral y, en consecuencia, Cinépolis de México, S.A. de C.V. y Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V., no habrían cometido

infracción alguna, pues la conducta del aludido instituto político es conforme a Derecho.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente VOTO PARTICULAR.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA