

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-814/2015**

**RECURRENTE: CRISTINA RUIZ SANDOVAL**

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

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: RODRIGO QUEZADA GONCEN**

México, Distrito Federal, a doce de enero de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-814/2015**, promovido por **Cristina Ruiz Sandoval**, en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir la resolución identificada con la clave **INE/CG978/2015**, emitida el veintiséis de noviembre de dos mil quince, en el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave de expediente SCG/Q/PVL/CG/112/2013, *"...INCOADO EN CONTRA DE CRISTINA RUIZ SANDOVAL, EN ESE ENTONCES, DIPUTADA FEDERAL POR EL DISTRITO 21, CON CABECERA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO, ASÍ COMO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DERIVADO DE LA DENUNCIA INTERPUESTA POR PAOLA VELASCO LARA, POR HECHOS PRESUNTAMENTE CONSTITUTIVOS DE INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONALES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CAUSA DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS VIOLATORIOS A LAS NORMAS SOBRE RENDICIÓN DE INFORMES DE GESTIÓN"*, y

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

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que la recurrente hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se observa lo siguiente:

**1. Denuncia.** El diecinueve de diciembre de dos mil trece, se recibió en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del entonces Instituto Federal Electoral escrito por el cual Paola Velasco Lara, por su propio derecho, presentó denuncia en contra de Cristina Ruiz Sandoval, entonces diputada federal, por el distrito electoral federal veintiuno (21) del Estado de México, con cabecera en Naucalpan de Juárez, por hechos que consideró contraventores del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a la difusión de la propaganda alusiva al primer informe de gestión de la mencionada diputada federal.

**2. Procedimiento ordinario sancionador.** Con motivo de la denuncia mencionada en el apartado que antecede, el Secretario del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral tuvo por recibido el escrito, y radicó la denuncia en el expediente del procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave de expediente **SCG/Q/PVL/CG/112/2013**.

**3. Primera resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral.** En sesión extraordinaria llevada a cabo el veintidós de enero de dos mil catorce el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral dictó resolución en el mencionado procedimiento ordinario sancionador, cuyos puntos resolutivos son al tenor siguiente:

**RESOLUCIÓN**

**PRIMERO.** Se declara la improcedencia por incompetencia de la denuncia presentada en contra de la C. Cristina Ruiz Sandoval, Diputada Federal por el Partido Revolucionario Institucional en el Estado de México, en términos de lo argumentado en el Considerando **SEGUNDO**.

**SEGUNDO.** En tal virtud, conforme al considerando **TERCERO** de la presente Resolución, **gírese** atento oficio a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, remitiendo** a dicha Cámara el original de la denuncia y anexos que la acompañan, así como las constancias que obran en el expediente en que se actúa, previa copia certificada de dichos documentos que se integren a los autos para debida constancia.

**4. Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior el veintiocho de enero de dos mil catorce, el Partido de la Revolución Democrática promovió recurso de apelación, el cual quedó radicado en esta Sala Superior con la clave de expediente SUP-RAP-14/2014.

**5. Sentencia de Sala Superior.** El veintiuno de mayo de dos mil catorce la Sala Superior dictó sentencia, en el recurso de apelación SUP-RAP-14/2014, en el sentido de revocar la resolución CG36/2014, emitida por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, por considerar que la mencionada autoridad era competente para conocer de la denuncia.

**6. Resolución impugnada.** En sesión del veintiséis de noviembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución identificada con la clave INE/CG978/2015, en el procedimiento ordinario sancionador incoado en contra de la ahora recurrente, cuyas consideraciones y resoluciones son al tenor siguiente:

**CONSIDERANDO**

[...]

**CUARTO. ESTUDIO DE FONDO.** Precisado lo anterior, es conducente entrar al análisis del fondo del asunto.

Como es sabido, la denunciante señala que Cristina Ruiz Sandoval, en ese entonces Diputada Federal, indebidamente difundió su primer informe de actividades legislativas a través de espectaculares, vinilonas, bardas, engomados en medallones del transporte público y espectaculares móviles en plataformas de camionetas, fuera del plazo previsto para ello v del ámbito regional de responsabilidad de gestión de la mencionada servidora pública, conducta con la que, desde su perspectiva, transgrede el principio de imparcialidad por la utilización de recursos públicos, realización de actos de promoción personalizada y, por consecuencia de actos anticipados de precampaña v campaña.

Además, sostiene la denunciante, dicha propaganda contenía propuestas de acciones como si fuera una campaña política y estuviera enmarcada dentro de una Plataforma Electoral, tales como "NO AL IVA EN ALIMENTOS Y MEDICINAS"<sup>11</sup>, "NO AL IVA EN COLEGIATURAS", "NO AL IVA EN RENTAS E HIPOTECAS", entre otras tantas.

En lo tocante al Partido Revolucionario Institucional, se advierte la presunta omisión de vigilar que su conducta y la de sus militantes se realicen dentro de los cauces legales.

**1). EXCEPCIONES Y DEFENSAS.**

En respuesta a dichas imputaciones, los ahora denunciados, expusieron las siguientes excepciones y defensas:

**Cristina Ruiz Sandoval**, en su escrito de contestación<sup>85</sup>, expuso:

- Que el **trece de noviembre de dos mil trece**, rindió informe de actividades como Diputada Federal, en apego al artículo 8, párrafo 1, fracción XVI, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Es importante mencionar, para mayor claridad, que en relación a este escrito, la denunciada, en curso posterior, aclaró que debido a un error citó esa fecha como la inherente a **la celebración de su informe ante la ciudadanía**, cuando en realidad aconteció el día **veintisiete de noviembre** del mismo año.
- Dichas actividades relativas al informe de labores fueron difundidas durante el plazo legal permitido por el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- **Niega haber vulnerado el artículo 134** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que su informe de actividades legislativas se encuentra apegado a la normativa electoral.
- Esto es así, en virtud de que las pruebas aportadas por la quejosa no acreditan que haya comenzado a publicitar su

informe de labores a partir del veinte de noviembre de dos mil trece, pues las mismas no son aptas, suficientes, ni oportunas para sustentar su dicho, dado que son pruebas técnicas que no

<sup>85</sup> Visible a foja 666 a 678 del expediente del Expediente en que se actúa (Tomo generan convicción y no son útiles para evidenciar la temporalidad de la propaganda.

- Por otra parte, de la revisión a las constancias ofrecidas por la denunciante, relativas a las placas fotográficas que muestran diversas lonas, no se puede desprender la fecha en que dicha quejosa aduce se actualiza una violación a la normativa electoral.
- En tanto que las pruebas técnicas aportadas por la quejosa, no se encuentran administradas con algún otro medio de prueba de mayor convicción, **por lo que resultan insuficientes** para acreditar que **el día primero de noviembre del año en curso existía propaganda relativa al informe de gestión.**
- Además, en las placas fotográficas aportadas por la quejosa, **no se hace una referencia sucinta ni detallada de las mismas,** mediante las cuales se identifique a las personas, los lugares y las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en específico para acreditar que la difusión de su informe de labores **inició el primero de noviembre de dos mil trece.**
- Por lo tanto, solicita que esta autoridad aplique en su favor el principio de presunción de inocencia ante la carencia de medios de prueba bastante y suficiente para acreditar la infracción denunciada.

Ahora bien, el motivo por el que el **Partido Revolucionario Institucional**, aparezca como co-denunciado obedece a que Cristina Ruiz Sandoval, fungió como Diputada Federal, perteneciente a la fracción parlamentaria de ese partido político, entonces, se advierte el posible advenimiento de la figura jurídica denominada *Culpa in Vigilando*, o Culpa en la Vigilancia, toda vez que dicho instituto político nacional, tiene la obligación de cumplir con el rol de garante en vigilar que su conducta y la de sus militantes **sean conducidas dentro de los cauces legales y estricto apego al Estado democrático,** y contravenir ese principio legal, actualizaría en todo caso, infracciones a los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y u) y 342 párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales imputables. Por ello, esta autoridad, mediante Acuerdo de fecha once de diciembre de dos mil catorce<sup>86</sup>, emplazó a dicho partido político a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniese respecto de las conductas imputadas y aportara las probanzas que considerase pertinentes.

<sup>86</sup> Visible a fojas que van de la foja 630 a 633 del expediente en que se actúa, Tomo II.

[...]

**2). FIJACIÓN DE LITIS.**

Sentado lo anterior, lo procedente es fijar la *litis* en el presente asunto, con base a los siguientes temas:

- A. La presunta transgresión a lo previsto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible a Cristina Ruiz Sandoval, Diputada Federal por el Distrito 21, con cabecera en Naucalpan de Juárez, Estado de México, **derivado de la presunta difusión de forma indebida de su primer informe de actividades legislativas.**<sup>88</sup>

[...]

---

<sup>88</sup> Disposiciones que siguen siendo previstas como infractoras en el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de lo que se advierte que tales ordenamientos legales mantienen los mismos elementos normativos [por lo que subsiste la conducta infractora denunciada, contemplada en el código abrogado, ahora previsto en las leyes de referencia, y juzgar la supuesta infracción resulta ser jurídicamente viable.

[...]

**3). MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO**

Previo al pronunciamiento de fondo del caso que nos ocupa, resulta conveniente realizar algunas consideraciones de orden general, así como del marco normativo que resulta aplicable al tema toral del presente sumario.

En primer término, cabe señalar que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus párrafos séptimo y octavo lo siguiente:

**Artículo 134.-**

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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."

Por su parte el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que:

Artículo 228

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo 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.

En este sentido, el artículo 341 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su párrafo primero quiénes son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en el mismo.

"Artículo 341

Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:

f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;"

Asimismo el numeral 347, párrafo 1, incisos c) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3, 4, y 5 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de los Servidores Públicos señalan lo siguiente:

"Artículo 347

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

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

**REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL Y POLÍTICO-ELECTORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS**

(...)

**Artículo 3.-** Será propaganda institucional aquella que los poderes públicos y órganos de gobierno a nivel federal, local o municipal, así como los del Distrito Federal y los de sus delegaciones; los órganos autónomos; o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, lleve a cabo fuera del período comprendido desde el inicio de las campañas hasta el día de la Jornada Electoral, que sea informativa, educativa o de orientación social, cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión señalada en el artículo 2 del presente 4 Reglamento que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral.

**Artículo 4.-** Tendrá carácter institucional el uso que entes públicos, partidos políticos y servidores públicos hagan de los portales de Internet, con la fotografía y nombre de dichos

## SUP-RAP-814/2015

servidores para fines informativos, de comunicación con ciudadanos o de rendición de cuentas, siempre y cuando en su uso no se incurra en alguno de los supuestos a que se refieren los incisos b) al h) del artículo 2 del presente Reglamento.

**Artículo 5.-** La difusión de los mensajes para dar a conocer informes de labores o de gestión de servidores públicos no se considerará violatoria del artículo 2 del presente Reglamento, siempre y cuando respete los límites señalados en el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Una vez precisados los trasuntos dispositivos legales, contenidos en nuestra Carta Magna, el Código Comicial y el reglamento del otrora Instituto Federal Electoral, es conducente determinar el espíritu de dichas normas respecto de los motivos que dieron origen a su creación.

En este orden de ideas, y atendiendo a la jerarquización de las normas, se iniciará con el análisis del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando énfasis a los párrafos séptimo y octavo, que para el caso que nos ocupa son los aplicables:

El constituyente al crear éste artículo estableció los parámetros relativos al uso racional de los recursos públicos, bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a través de la regulación de los mismos y las responsabilidades inherentes a ello; ahora bien, en el año 2007 se adicionaron tres párrafos relativos a las obligaciones que deben observar en todo momento los servidores públicos respecto al uso de dichos recursos en el ámbito político-electoral, toda vez que no es aceptable, que a quienes se les asignó el rol de garantes de la hacienda pública la desvirtúen para generar condiciones de inequidad **en la contienda electoral**; de tal suerte que el legislador implemento un sistema para **limitar la incidencia de actores ajenos a las campañas de los procesos comiciales a través del mal uso de los medios de comunicación**, y reglamentar a nivel constitucional la propaganda gubernamental de todo tipo durante las campañas electorales e incluso, en los periodos en que no concurren estos, resumido lo anteriormente señalado en dos apartados:

La obligación de quienes poseen el rol de dirigir las instituciones electorales en conducirse con capacidad, responsabilidad e imparcialidad, y

**La total imparcialidad en las contiendas electorales por quienes ocupan cargos públicos.**

Delimitados los anteriores puntos, para el asunto materia de la presente Resolución, se atenderá el tema relativo a la propaganda en la modalidad de comunicación social, o "informes de labores"; en este sentido, bajo el criterio antes definido, es inconcuso que dichos informes de gestión no

pueden soslayar en ningún momento la prohibición de influir en la equidad de la contienda electoral; bajo este parámetro se advierte la prohibición -en todo momento- de utilizar nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público, pues es en consonancia con los párrafos adicionados en la precitada reforma a este artículo -párrafos siete y ocho-, se concluye que la rendición anual de informes es inescindible a las limitantes que de forma permanente debe observar toda propaganda gubernamental:

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

De tal suerte, que esta norma constitucional dispone de forma expresa que **en ningún caso dichos informes podrán tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.**

Es inconcuso, que bajo la anterior premisa se concluye que ni siquiera con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, ni con motivo de los mensajes dados a conocer, se podrá soslayar esta prohibición de naturaleza reglada, que no permite interpretaciones; y que restringe de manera absoluta la inclusión en dicha propaganda de nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la configuración de la figura de promoción personalizada de quienes detentan un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

En ese sentido, de la lectura armónica del texto completo del artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que lejos de flexibilizar o reducir las prohibiciones contenidas en dicho precepto constitucional se constriñe a fijar las condiciones dentro de las cuales se difundirán los promocionales relativos a los informes rendidos por los servidores públicos respecto de sus labores en atención a: 1) la frecuencia, 2) los plazos, 3) el ámbito territorial y, 5) la oportunidad:

Artículo 228

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que

## SUP-RAP-814/2015

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.**

En este orden de ideas, los servidores o funcionarios públicos se ceñirán a rendir esos informes bajo los siguientes parámetros:

- Una semana antes de su presentación y cinco días posteriores a esa fecha;
- Por una sola vez al año;
- En medios de comunicación de cobertura estatal;
- Sin fines electorales, y
- Nunca serán emitidos dentro del período de campaña electoral, la difusión de mensajes ni se materializará en ese lapso el informe de labores.

Es evidente que dichas prescripciones precisan las reglas inherentes a la rendición de labores de los servidores públicos conforme a lo ordenado en el artículo 134 constitucional.

Con ello, se procura evitar que se favorezca de forma inequitativa a un partido político o bien sirva como instrumento para rendir culto a la personalidad de un servidor público en detrimento del correcto uso de los recursos públicos y del sistema electoral mexicano y de la democracia.

En tal orden de ideas es incuestionable, que a efecto de resguardar de forma permanente los precitados bienes jurídicos tutelados por la constitución, dichas prohibiciones estipuladas en sus párrafos séptimo y octavo, son vigentes en todo momento, aún durante la época en que se rinden los informes anuales de labores o de gestión gubernamental; de esta forma, los mensajes alusivos con la promoción del acto atinente a un informe de gestión serán difundidos bajo las particulares y precisas condiciones de que:

Esencialmente aludan al contenido del informe y no a la imagen, voz, o símbolos que de forma gráfica identifiquen a quien lo expone, esto es, de ninguna forma se dará preponderancia a la imagen o al símbolo en detrimento del mensaje, que es la razón esencial o teleológica del informe de labores;

Siempre, dicho mensaje se referirá a los actos de gobierno realizados, y nunca a la promoción partidista o de imagen, en vista de que el fin intrínseco de este informe es dar a conocer a la población los logros y objetivos alcanzados dentro de la agenda política y administrativa del servidor público; pues

actuar de otro modo, como se ha dicho, lesionaría o pondría en peligro intereses jurídicos superiores como lo son por una parte el sistema democrático nacional, y los principios generales del derecho administrativo, y

[...]

#### **4). ACREDITACIÓN DE LOS HECHOS DENUNCIADOS**

Precisado el marco teórico y normativo que se aplicará en el presente caso, por cuestión de método, y para la mejor comprensión de este asunto, se determinará la existencia de los hechos denunciados, con base en el acervo probatorio que obra en autos

##### **Rendición del primer informe de actividades legislativas.**

**4.1.** Se acreditó que Cristina Ruiz Sandoval, en su calidad de Diputada Federal, **rindió su informe de actividades legislativas el veintisiete de noviembre de dos mil trece.**

Lo anterior, se demuestra conforme a las siguientes probanzas: Copia simple de la Invitación al primer informe de actividades legislativas de la entonces Diputada Federal CRISTINA RUIZ SANDOVAL, que la quejosa anexó a su denuncia, en la cual se visualiza, entre otras cosas, que la aludida ex servidora pública rindió su primer informe de actividades legislativas a las diecisiete horas con treinta minutos del veintisiete de noviembre de dos mil trece, en el lugar denominado "World Trade Center Mexiquense".<sup>92</sup>

Copia simple del contrato de comodato, celebrado el cuatro de noviembre de dos mil trece, entre Cristina Ruiz Sandoval y la inmobiliaria Casino Satélite S.A. de C.V., en el que se estipuló que el objeto de dicho instrumento jurídico, fue dar en calidad de comodato las instalaciones del salón de usos múltiples ubicado en el inmueble citado en el párrafo que antecede, a Cristina Ruiz Sandoval, el día veintisiete de noviembre de dos mil trece.<sup>93</sup>

Escrito de Cristina Ruiz Sandoval, entonces Diputada Federal, presentado el diecinueve de febrero de dos mil quince, en el cual, señaló que: "... Con fecha 27 de noviembre de 2013, rendí mi informe de labores como Diputada Federal, de conformidad con el artículo 8, párrafo 1, fracción XVI del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

De la valoración conjunta a los elementos probatorios previamente referidos, que esta autoridad efectuó conforme a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, se tiene por acreditado que la ahora denunciada, en efecto, rindió su informe de labores legislativas el veintisiete de noviembre de dos mil trece, situación que se corrobora con la manifestación realizada por la quejosa en su escrito de demanda, en que afirma que el multicitado informe de actividades legislativas rendido por

<sup>82</sup> Visible a foja 16 del expediente.

<sup>83</sup> Visible a fojas 428 a 430 y 741 a 743 del expediente.

<sup>84</sup> Visible a fojas 736 a 738 del expediente

Cristina Ruiz Sandoval tuvo verificativo el día veintisiete de noviembre de dos mil trece.

**Temporalidad de la publicidad a dicho informe.**

**4.2) Se acreditó que la propaganda del primer informe de actividades legislativas de Cristina Ruiz Sandoval, otrora Diputada Federal fue difundida en el periodo comprendido del veinte de noviembre al tres de diciembre de dos mil trece, no del veinte de noviembre al diez de diciembre de dos mil trece, como alude la quejosa.**

Esto es así en vista de que la quejosa para acreditar dicho señalamiento respecto a la temporalidad de esa propaganda, ofreció los documentos de prueba siguientes:

1. Copia simple de 6 impresiones fotográficas, que la quejosa anexó a su denuncia, mismas que se muestran gráficamente a continuación:



6 DE NOVIEMBRE DE 2013

Con el propósito de ayudar a tu economía, entregamos apoyo alimentario a vecinos de la Col. La Universal. -- en Naucalpan de Juárez.

23 DE NOVIEMBRE DE 2013



# Cristina Ruiz

## ¡No al IVA en colegiaturas!

*Grandes logros para mover a México.*

INFORME  
DE ACTIVIDADES  
LEGISLATIVAS

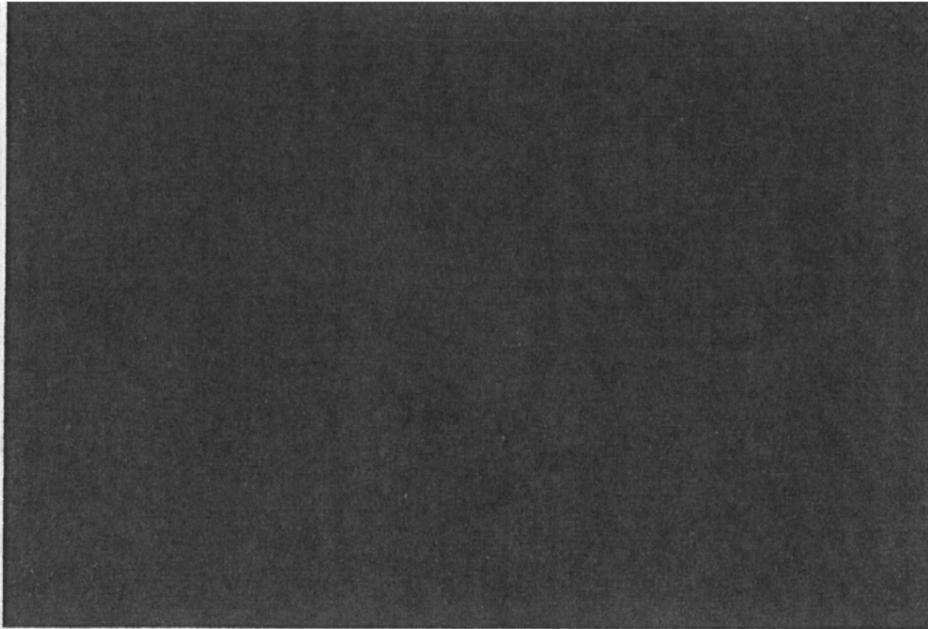


Facebook.com

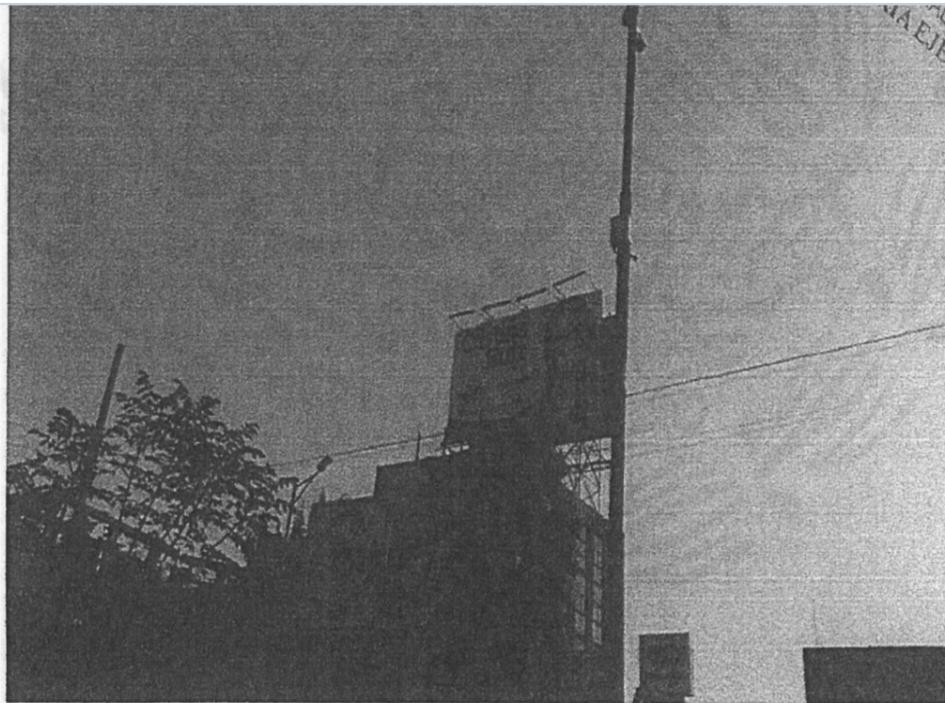


Twitter.com



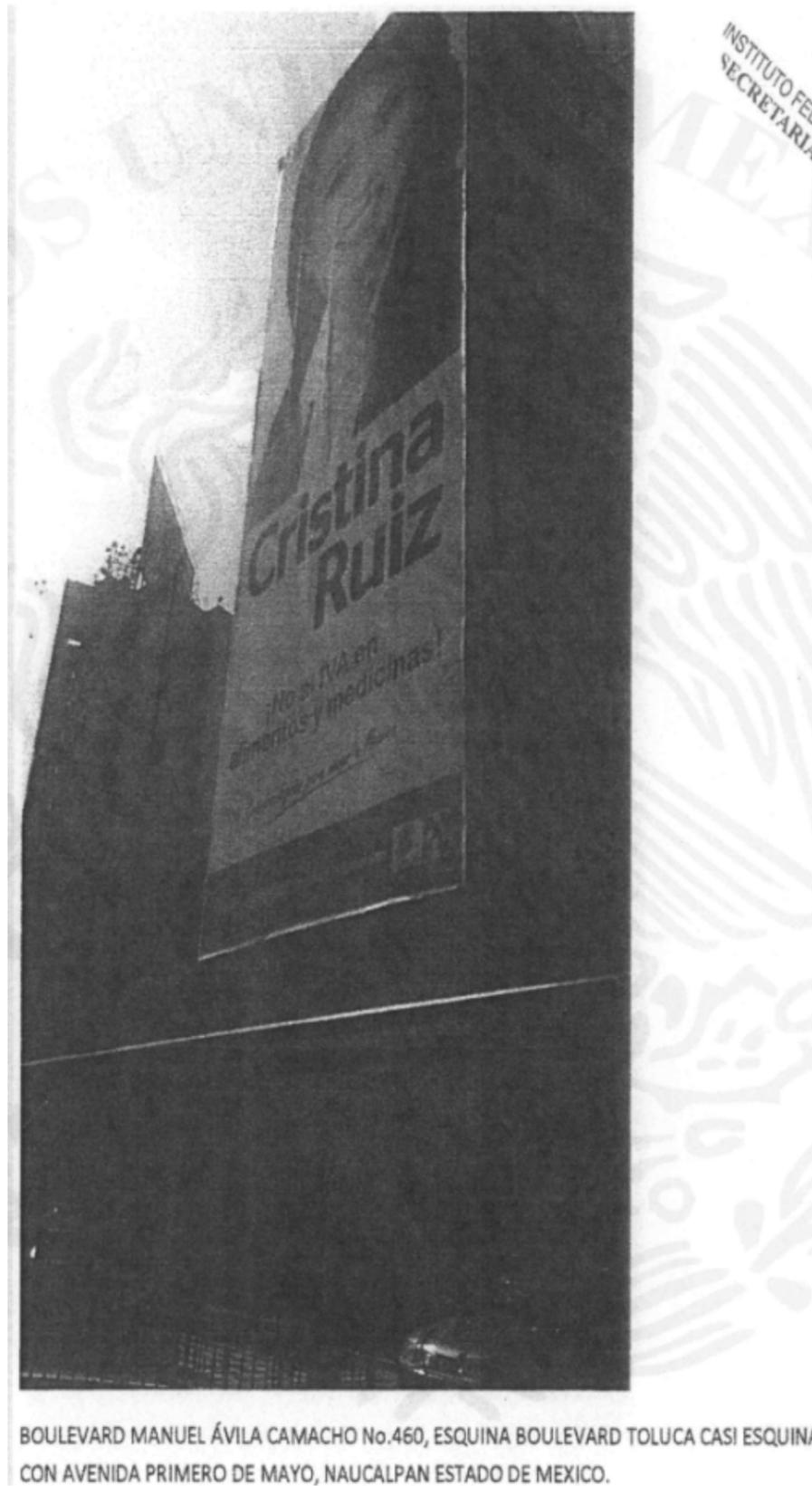


AV. INGENIEROS MILITARES S/N, ESQUINA LOMAS DE SOTELO, COLONIA LOMAS DE SOTELO  
NAUCALPAN ESTADO DE MEXICO.



AV. DR. GUSTAVO BAZ PRADA ESQUINA CALLE A FRENTE A LA EMPRESA CANNON, COL.NEGRA  
MODELO, NAUCALPAN ESTADO DE MEXICO.

<sup>95</sup> Dicha impresión fotográfica -en la que no puede apreciarse imagen alguna-, fue ofrecida como probanza por la denunciante en esta condición, como puede apreciarse a foja 21, Tomo I del expediente materia de la presente resolución.



De la valoración a las probanzas ofrecidas por la denunciante para demostrar la extra temporalidad que precisó respecto de

dicha publicidad, **no acredita de forma alguna las circunstancias de tiempo respecto de este hecho, en razón de que no se visualizan elementos que permitan determinar dicha temporalidad en la cual presuntamente estuvieron expuestas.**

Lo anterior en vista de que no se advierten indicios, siquiera leves, para presumir que en efecto, tales promocionales hubieran estado colocados en las fechas que aduce la denunciante, situación que implicó que esta autoridad efectuara diversas diligencias tendentes a conocer la fecha en que estuvo colocada la publicidad ahora controvertida.

2. Por ello, **se aplicaron diversos cuestionarios a vecinos, locatarios, lugareños y/u oriundos de la zona**, mismos, que mediante oficio **INE-JLE-MEX/VS/0315/2014**,<sup>96</sup> remitió a esta autoridad el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del Estado de México, en cumplimiento a lo ordenado por la misma mediante proveído de veintiocho de mayo de dos mil catorce.

De los citados cuestionarios, **doce corresponden a ciudadanos a quienes se les preguntó respecto a la difusión del primer informe de actividades legislativas de la denunciada** (que es materia de la presente Resolución), **de éstos, seis no arrojaron dato alguno**, toda vez que los entrevistados manifestaron **no saber o recordar nada sobre los hechos denunciados.**

En cuanto a los otros seis ciudadanos entrevistados, si bien es cierto que contestaron afirmativamente cuando se les preguntó si observaron o tuvieron conocimiento de la existencia de anuncios espectaculares, vinilonas, bardas, engomados en los medallones de los vehículos de transporte público y espectaculares móviles montados en plataformas de camionetas; que hicieran alusión al primer informe de gestión de la Lie. Cristina Ruíz Sandoval, no menos cierto es que al preguntarles sobre el tiempo que estuvo colocada la propaganda, respondieron de forma imprecisa, vaga y presentando dichas respuestas una evidente heterogeneidad. Situación que desvirtúa la eficacia probatoria de estos cuestionarios **para acreditar la temporalidad en la colocación de esos promocionales.**

Señalado lo anterior, se estima pertinente reproducir **las preguntas que se formularon a los ciudadanos, así como las respuestas que se obtuvieron, respecto a la difusión de la propaganda denunciada, mismas que se exponen gráficamente en la siguiente tabla:**

NOMBRE DEL CIUDADANO Y LUGAR DONDE SE APLICÓ EL CUESTIONARIO	OBSERVARON O TUVIERON CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DE ANUNCIOS ESPECTACULARES, VINILONAS, BARDAS, ENGOMADOS EN LOS MEDALLONES DE LOS VEHICULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO Y ESPECTACULARES MÓVILES MONTADOS EN PLATAFORMAS DE CAMIONETAS; QUE HICIERAN ALUSIÓN AL PRIMER INFORME DE GESTIÓN DE LA LIC. CRISTINA RUÍZ SANDOVAL	SI LA PROPAGANDA CONTENÍA EL LOGOTIPO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y OTRAS FRASES	RECONOCEN HABER VISTO LA PROPAGANDA APORTADA POR LA QUEJOSA EN SU ESCRITO INICIAL	SABEN QUIÉN COLOCÓ Y/O QUITÓ LA PROPAGANDA	TIEMPO QUE ESTUVO COLOCADA LA PROPAGANDA	RAZÓN DE SU DICHO, ASÍ COMO CUALQUIER ELEMENTO QUE PUEDA SER ÚTIL	MEDIO POR EL CUAL EL CIUDADANO SE IDENTIFICÓ
C. José Luis Noble Nieto <sup>97</sup> (Avenida Lomas Verdes y Adolfo López Mateos, Naucalpan de Juárez, Edo. de México)	Sí	Sí	Sí	No sabe	2 o 3 meses	Sólo su dicho.	Credencial para votar con fotografía, expedida por el Instituto Federal Electoral
C. Eleuterio Aurelio Rosas Hernández <sup>98</sup> (Avenida Lomas Verdes n° 2763, Naucalpan de Juárez, Edo. de México)	Sí	Sí	Sí	No sabe	Mes y medio	Ninguna	Dijo no portar identificación
C. Victor Cruz Rios <sup>99</sup> (Paseo de la primavera n° 100, Frente a las torres de satélite, Fraccionamiento La Florida, Naucalpan de Juárez, Edo. de México)	Sí	Recuerda únicamente que tenía el nombre de la diputada y logotipo del PRI	Sí	No sabe	Más de 30 días	Trabaja como portero en el edificio donde se encuentra el espectacular	No cuenta con identificación

<sup>97</sup> Visible a fojas 176 a 177 del expediente

<sup>98</sup> Visible a fojas 179 a 180 del expediente

<sup>99</sup> Visible a fojas 223 a 225 del expediente

**SUP-RAP-814/2015**

NOMBRE DEL CIUDADANO Y LUGAR DONDE SE APLICÓ EL CUESTIONARIO	OBSERVARON O TUVIERON CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DE ANUNCIOS ESPECTACULARES, VINILONAS, BARDAS, ENGOMADOS EN LOS MEDALLONES DE LOS VEHÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO Y ESPECTACULARES MÓVILES MONTADOS EN PLATAFORMAS DE CAMIONETAS; QUE HICIERAN ALUSIÓN AL PRIMER INFORME DE GESTIÓN DE LA LIC. CRISTINA RUÍZ SANDOVAL	SI LA PROPAGANDA CONTENÍA EL LOGOTIPO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y OTRAS FRASES	RECONOCEN HABER VISTO LA PROPAGANDA APORTADA POR LA QUEJOSA EN SU ESCRITO INICIAL	SABEN QUIEN COLOCÓ Y/O QUITÓ LA PROPAGANDA	TIEMPO QUE ESTUVO COLOCADA LA PROPAGANDA	RAZÓN DE SU DICHO, ASÍ COMO CUALQUIER ELEMENTO QUE PUEDA SER ÚTIL	MEDIO POR EL CUAL EL CIUDADANO SE IDENTIFICÓ
C. Agustín Sánchez <sup>100</sup> ( Av. Gustavo Baz n°108 esquina Negra Modelo, Naucalpan de Juárez, Edo. de México)	Sí	Sí	Sí	No sabe	No sabe cuánto tiempo	Su negocio está en la misma acera donde se colocó el espectacular	Cartilla del Servicio M, expedida por la Secretaría de la Defensa Nacional
C. Javier Galán Aguilar <sup>101</sup> (Vía Gustavo Baz y Negra Modelo, Naucalpan de Juárez, Edo. de México)	Sí	Sí	Sí <sup>102</sup>	No hay respuesta	No hay respuesta	Se encuentra la mayor parte de tiempo en la vía pública donde se le aplicó el cuestionario	Credencial para votar con fotografía, expedida por el Instituto Federal Electoral
C. Lilia Álvarez <sup>103</sup> (Avenida Lomas Verdes s/n a un costado de la entrada al hospital de traumatología, Naucalpan de Juárez, Edo. de México)	Sí	Sí	Sí	No sabe	No hay respuesta	El tiempo que labora le permite darse cuenta de lo que sucede frente al puesto de comida que atiende	No cuenta con identificación

3. Copia simple del contrato de prestación de servicios publicitarios, ofrecido por la denunciada, y celebrado el dieciocho de noviembre de dos mil trece, entre ésta y la empresa "Circuitos Publicitarios S.A. de C.V.", representada por Heriberto Barto

<sup>100</sup> Visible a fojas 228 a 230 del expediente

<sup>101</sup> Visible a fojas 232 a 233 del expediente

<sup>102</sup> Respecto al espectacular de la Colonia Negra Modelo no lo recuerda.

<sup>103</sup> Visible a fojas 237 a 239 del expediente

Martínez.<sup>104</sup> Instrumento jurídico en el que pactaron que **la duración del contrato y la permanencia de la publicidad tuvo una vigencia contabilizada del veinte de noviembre al tres de diciembre de dos mil trece.**

4. Escrito signado por Cristina Ruiz Sandoval, presentado ante esta autoridad el diecinueve de febrero de dos mil quince,<sup>105</sup> en el cual refirió, en lo que interesa, que **rindió su informe de**

**labores el veintisiete de noviembre de dos mil trece;** mismo que difundió a través de dos espectaculares y una valla publicitaria, los cuales contrató con la empresa denominada "Circuitos Publicitarios S.A. de C.V.", **durante el plazo comprendido del veinte de noviembre al dos de diciembre de dos mil trece, para ser retirados a más tardar el día tres de diciembre de la citada anualidad, respectivamente.**

Respecto de la probanza identificada en este apartado con el número 3 (Contrato de prestación de servicios publicitarios), a pesar de que fue ofrecida por Cristina Ruiz Sandoval en copia simple, ésta, al no ser controvertida ni desvirtuada por algún otro medio convictivo, genera certeza respecto de la temporalidad precisada.

Lo anterior se robustece ante del hecho de que la propia denunciada manifestó mediante el citado escrito de diecinueve de febrero del año en curso, que en efecto, rindió su informe de labores el veintisiete de noviembre de dos mil trece, tal y como se reseña en el punto cuatro de las presentes consideraciones; por lo tanto, de la valoración de ambas documentales se genera la certeza de que en efecto, **Cristina Ruiz Sandoval, rindió su primer informe de actividades legislativas el día veintisiete de noviembre de dos mil trece.**

**Publicidad utilizada para dicho informe**

**4.3 Sólo se tiene acreditado** que la denunciada difundió su primer informe de actividades legislativas a través de una valla móvil v dos espectaculares.

El material probatorio obrante en autos en relación con este aspecto, es el siguiente:

1. Copia simple de 4 impresiones fotográficas, que la quejosa anexó a su denuncia, mismas que fueron expuestas gráficamente en el inciso 4.2, numeral 1, que precede.

---

<sup>m</sup> Visible a fojas 431 a 432 y 739 a 740 del expediente. ira  
Visible a fojas 736 a 738 del expediente

Copia simple del contrato de prestación de servicios publicitarios, celebrado el dieciocho de noviembre de dos mil trece, entre la ahora denunciada y la empresa "Circuitos Publicitarios S.A. de C.V.", representada por Heriberto Barto Martínez.<sup>106</sup> Instrumento jurídico, mediante el cual pactaron en lo que interesa, lo siguiente: "...1) *EL ANUNCIANTE solicita a EL PUBLICISTA en calidad de prestación de servicios publicitarios una Valla Móvil y dos CARTELERA SUPER ESPECTACULAR para la exhibición de su publicidad relativa ai primer informe de actividades legislativas de la Diputada Federal Cristina Ruiz Sandoval, ubicadas dentro del territorio que abarca el Distrito Federal Electoral 21 con cabecera en Naucalpan de Juárez, Estado de México*".

Diversos cuestionarios aplicados a vecinos, locatarios, lugareños y/u oriundos de la zona, que mediante oficio **INE-JLE-MEX/VS/0315/2014**<sup>107</sup> remitió el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del Estado de México, lo anterior, en

cumplimiento a lo ordenado mediante proveído de veintiocho de mayo de dos mil catorce.

Dichos cuestionarios, fueron expuestos gráficamente en el punto **4.2), numeral 3**, que precede, los cuales, por cuestión práctica y a efecto de evitar repeticiones innecesarias, se tiene como si a la letra se insertara.

[...]

5. Escrito signado por la denunciada, presentado el doce de agosto de dos mil catorce, en el cual, en lo que interesa, señaló que difundió su informe de actividades legislativas a través de dos espectaculares y una valla publicitaria, los cuales contrató con la empresa Circuitos Publicitarios S.A. de C.V.<sup>109</sup> (anexando a su escrito, copia del contrato referido en el punto 2 que antecede).

<sup>106</sup> Visible a fojas 431 a 432 y 739 a 740 del expediente.

<sup>107</sup> Visible a fojas 164 y documentación anexa de las fojas 165 a 380 del expediente

<sup>109</sup> Visible a fojas 424 a 427 del expediente

[...]

En autos, sólo se encuentra acreditado que la denunciada difundió su informe de actividades legislativas a través de dos espectaculares y una valla móvil, servicios que contrató con la persona moral denominada "Circuitos Publicitarios S.A. de C.V.", referido en el numeral 2 anterior.

#### **Conclusiones**

De conformidad con el contenido del acervo probatorio antes reseñado, así como de las manifestaciones vertidas por las partes al comparecer al presente sumario y al formular sus respectivos alegatos, se arriba válidamente a las siguientes conclusiones:

- **Se acreditó** que Cristina Ruiz Sandoval, otrora Diputada Federal por el Distrito 21 con cabecera en Naucalpan de Juárez, Estado de México, **rindió su informe de actividades legislativas el día veintisiete de noviembre de dos mil trece.**
- **No se acreditó** que la propaganda del primer informe de actividades legislativas de la referida legisladora, **fuera difundida en el periodo comprendido del veinte de noviembre al diez de diciembre de dos mil trece.**
- **Se acreditó** que la propaganda del referido primer informe de actividades legislativas, **fue difundida del veinte de noviembre al tres de diciembre de dos mil trece.**

[...]

#### **ANÁLISIS DE LAS CONDUCTAS DENUNCIADAS**

I. En el presente apartado, esta autoridad analizará el motivo de inconformidad sintetizado en el **inciso A del apartado correspondiente a la litis** y se constriñe en determinar si Cristina Ruiz Sandoval, como diputada federal, transgredió lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **por la presunta difusión de forma indebida de su primer informe de actividades legislativas, fuera del plazo previsto para ello ...**

[...]

Que el mismo, se difundió fuera del periodo previsto para ello (siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe de labores), debido a que la publicidad del informe de actividades fue colocada a partir del veinte de noviembre de dos mil trece, y que al diez de diciembre siguiente, aún se encontraba desplegada dicha publicidad.

[...]

**Temporalidad**

Ahora, por lo que respecta a lo señalado en el inciso b), es de referir que en el apartado denominado "Acreditación de los hechos denunciados", se tuvo por probado que la ahora denunciada rindió su informe de actividades legislativas **el veintisiete de noviembre de dos mil trece**, en este contexto, también se acreditó que el primer informe de actividades legislativas de la referida servidora pública, **fue difundido del veinte de noviembre al tres de diciembre de dos mil trece**.

Para acreditar su dicho, la quejosa aportó cuatro impresiones fotográficas (mismas que fueron mostradas gráficamente en el numeral 1, inciso b), del apartado "Acreditación de los hechos denunciados"), lo cierto es que en ellas, no se visualiza dato o elemento alguno para que esta autoridad pueda determinar que la propaganda denunciada estuvo expuesta del veinte de noviembre al diez de diciembre de dos mil trece.

Tomando consideración que los siete días previos que establece el numeral 228, párrafo 5, del código federal de instituciones y procedimientos electorales transcurrieron del veinte al veintiséis de noviembre de dos mil trece, y los cinco posteriores, descontando el propio veintisiete de ese mismo mes, fecha en que se difundió formalmente el mencionado informe de labores, transcurrieron del veintiocho al dos de diciembre de la mencionada anualidad.

Con base en lo expuesto, y como se dijo en el apartado atinente a la acreditación de Eos hechos, **se tiene por demostrado que Cristina Ruíz Sandoval, difundió su informe de labores del veinte de noviembre, hasta el tres de diciembre de dos mil trece**, por así advertirse de las manifestaciones vertidas por la ahora denunciada en uno de sus escritos, así como de la copia simple del contrato exhibido por ella misma, situación que actualiza la extemporaneidad respecto de la difusión de sus publicitarios, y por ende, opera en su contra, al determinarse que excedió el plazo previsto en la disposición legal aludida en el párrafo que antecede y, en consecuencia, asiste la razón a la parte denunciante respecto de dicha infracción.

Por estas razones lo procedente es declarar **fundado** el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Cristina Ruiz Sandoval, por la transgresión a lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[...]

Por otro lado, la denunciante, en su oportunidad, no objetó la desestimación que en su momento, realizó la denunciada respecto de las probanzas ofrecidas en su contra, consistentes

en dichas copias simples de las imágenes, entre las que figuran las analizadas en este apartado, ni controvertió las pruebas ofrecidas por Cristina Ruiz Sandoval respecto a la contratación de los dos promocionales tendentes a publicitar su informe de actividades legislativas.

[...]

**CUARTO. VISTA A LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.**

En razón de lo expuesto en la parte considerativa de la presente Resolución **en el apartado "Análisis de las conductas denunciadas", fracción I, inciso b), al haberse acreditado la difusión del primer informe de actividades legislativas de la entonces Diputada Federal, Cristina Ruiz Sandoval, fuera del plazo previsto para ello**, se **ORDENA** dar vista a la **Contraloría Interna de la H. Cámara de Diputados**, para que, en estricto apego a sus atribuciones, **resuelva lo conducente y aplique la sanción que en derecho corresponda, debiendo informar en su oportunidad a este Instituto, sobre la resolución emitida al respecto**, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 458, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por ello, se ordena **remitir** copia certificada del expediente **SCG/Q/PVL/CG/112/2013**, así como de esta Resolución, a dicha contraloría, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, conforme a lo expuesto en el apartado "Análisis de las conductas denunciadas", fracción II de la presente Resolución, respecto, del presunto derroche de recursos públicos por parte de la legisladora antes aludida, **se ordena dar vista al referido órgano de control interno** para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo conducente, en virtud de que como se analizó en el presente fallo, dicha situación sobrepasa el ámbito competencial de este órgano electoral.

Lo anterior, conforme al principio de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; como se especifica en los artículos 457 y 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[...]

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

**RESOLUCIÓN**

**PRIMERO.** Se declara **fundada** la queja del procedimiento sancionador ordinario iniciado contra **Cristina Ruiz Sandoval, otrora Diputada Federal** en términos de lo razonado en el **Considerando IV, de la presente Resolución en el apartado "Análisis de las conductas denunciadas", fracción I.**

[...]

**QUINTO.** Se ordena dar vista a la **Contraloría Interna de la H. Cámara de Diputados**, con copia certificada de las

constancias que integran el presente asunto, así como de su resolución, para que en estricto apego a sus atribuciones **determine lo conducente y aplique la sanción que en derecho proceda respecto de la infracción acreditada a Cristina Ruiz Sandoval, durante su gestión como Diputada Federal, por la difusión de su primer informe de actividades legislativas, fuera del plazo previsto para ello conforme a lo precisado en el apartado correspondiente al "Análisis de las conductas denunciadas fracción I, inciso b).**

Además, respecto a lo determinado en la **fracción II**, de dicho apartado, por el presunto derroche de recursos imputados a la denunciada, que como se expuso, tal situación sobrepasa el ámbito competencial de este órgano electoral.

[...]

**II. Recurso de apelación.** Disconforme con la resolución precisada en el apartado seis (6) del resultando que antecede, el once de diciembre de dos mil quince, **Cristina Ruiz Sandoval**, por propio derecho presentó, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito por el cual promovió el recurso de apelación que ahora se resuelve.

**III. Trámite y remisión de expediente.** Cumplido el trámite, el dieciséis de diciembre de dos mil quince, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió, mediante oficio INE/SCG/2643/2015, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el inmediato diecisiete, el expediente INE-ATG/729/2015, integrado con motivo del recurso de apelación promovido por Cristina Ruiz Sandoval.

Entre los documentos remitidos, obra el escrito original de demanda de apelación, el respectivo informe circunstanciado y la demás documentación que la responsable consideró pertinente anexar.

**IV. Turno a Ponencia.** Mediante proveído de diecisiete de diciembre de dos mil quince, el Magistrado Presidente por ministerio de ley de esta Sala Superior ordenó integrar el

## **SUP-RAP-814/2015**

expediente identificado con la clave **SUP-RAP-814/2015**, con motivo del recurso de apelación precisado en el resultando segundo (II) que antecede.

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

**V. Radicación.** Por acuerdo de veintiuno de diciembre de dos mil quince, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del recurso de apelación **SUP-RAP-814/2015**, para su correspondiente substanciación.

**VI. Admisión.** Mediante proveído de veinticuatro de diciembre de dos mil quince, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda del recurso de apelación promovido por Cristina Ruiz Sandoval, radicada en el expediente al rubro identificado.

**VII. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de doce de enero de dos mil dieciséis, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, se declaró cerrada la instrucción, con lo cual el recurso quedó en estado de resolución, y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia, y

### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, de conformidad con lo previsto los artículos 41,

párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción V, y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4, 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por Cristina Ruiz Sandoval, en contra del Consejo General, órgano central del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar la resolución de veintiséis de noviembre de dos mil quince, identificada con la clave INE/CG978/2015.

**SEGUNDO. Conceptos de agravio.** En su escrito de demanda, la recurrente expresa los siguientes conceptos de agravio:

[...]

**AGRAVIO PRIMERO**

**FUENTE DEL AGRAVIO.** Lo es la falta de fundamentación y motivación que hace apartarse a la autoridad responsable de dar plena observancia al principio de legalidad.

**PRECEPTOS LEGALES VIOLADOS.** Lo son los artículos 14, 16, 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**DESARROLLO DEL AGRAVIO**

Causa agravio la resolución impugnadas en razón de que contrario al principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral realiza un incorrecto análisis de las pruebas que obran en el expediente, para determinar equívocamente que la suscrita difundí propaganda de mi primer informe de labores legislativas de forma indebida excediéndome de los plazos legales por **UN SOLO DÍA**, lo cual no ocurrió en los hechos, siendo que la incorrecta apreciación del INE, se deriva de una interpretación errónea del contrato de publicidad realizado con la empresa publicitaria denominada "Circuitos Publicitarios S.A. de C.V." el 18 de noviembre de 2013.

De forma incorrecta la autoridad responsable hace un indebido análisis de dicho contrato en cuanto a la interpretación de la Cláusula "3" que sustancialmente establece lo siguiente:

3) Convienen “EL ANUNCIANTE” y “EL PUBLICISTA” en que la duración de este Contrato, y en consecuencia la permanencia de la publicidad **será exclusivamente de 13 días** a partir del día 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2013, plazo improrrogable, por tal razón la publicidad no perdura por más tiempo de la vigencia de presente contrato.

Sobre esta cláusula el INE arriba a la siguiente conclusión:

“Con base en lo expuesto, como se dijo en el apartado atinente a la acreditación de los hechos, se tiene por demostrado que Cristina Ruiz Sandoval, difundió su informe de labores del veinte de noviembre, hasta el tres de diciembre de dos mil trece, por así advertirse de las manifestaciones vertidas por la denunciada en uno de sus escritos, así como de la copia simple de contrato exhibido por ella misma...”

De forma incorrecta la autoridad responsable establece que la publicidad estuvo exhibida por más del periodo legal, **es decir que permaneció catorce días, y no por trece días** que es el plazo que el otrora artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció para la difusión de propaganda en informes de gobierno.

La ilegalidad de la resolución combatida, es evidente cuando la autoridad responsable no analiza de forma conjunta el contenido de la referida cláusula tercera, la cual de forma expresa se pactó entre las partes que **“LA PERMANENCIA DE LA PUBLICIDAD SERÁ EXCLUSIVAMENTE DE 13 DÍAS A PARTIR DEL DÍA 20 DE NOVIEMBRE...”** lo que hace inconcuso que la publicidad sólo podía permanecer exhibida durante este plazo, es decir, siete días previos al informe que fue el día 27 de noviembre de 2013 y cinco días posteriores a dicha fecha, es decir el 2 de diciembre de 2013.

Ahora bien, si bien es cierto que el contrato mencionado manifiesta que el día 3 de diciembre como fecha de vigencia, es de referirse que esa fecha fue establecida para que la empresa “Circuitos Publicitarios S.A. de C.V.” se comprometiera a quitar toda publicidad a efecto de no controvertir la norma legal, y por ningún motivo exhibirla fuera de los plazos legales, situación que no advirtió la autoridad responsable.

Es el caso que la interpretación que hace la autoridad responsable del clausulado del contrato de fecha 18 de noviembre del año 2013 celebrado con la empresa “Circuitos Publicitarios S.A. de C.V.”, es incorrecta dado que los servicios de dicha empresa consistieron en tres actos, **COLOCACIÓN, EXHIBICIÓN Y RETIRO** los cuales se efectuaron en el siguiente plazo:

ACTOS CONTRATADOS	PLAZO DE CUMPLIMIENTO
Colocación de la propaganda	20 de noviembre de 2013
Exhibición de la propaganda	Del 20 de noviembre al 2 de diciembre de 2013 ( <b>EXCLUSIVAMENTE DE 13 DÍAS A PARTIR DEL DÍA 20 DE NOVIEMBRE</b> )
Retiro de la Publicidad	Del 2 al 3 de diciembre de 2013
Obligación de no exhibir propaganda	3 de diciembre de 2013

El caso es, que en la cláusula “3” del referido contrato de publicidad, se especificó que la publicidad no podía estar exhibida por más de 13 días, tan es así, que se utilizó el vocablo “exclusivamente” cuya interpretación y connotación en el análisis del cuerpo del contrato, representa que solamente, sin dejar duda a otra interpretación, la publicidad de la suscrita referente al primer informe de labores, podía estar exhibida por trece días a partir del 20 de noviembre de 2013 hasta el 2 de diciembre del mismo año, es decir el plazo legalmente establecido en el artículo 228 párrafo 5, del otrora COFIPE, muy contrario a lo que resuelve la responsable al determinar que la publicidad estuvo exhibida hasta el día 3 de diciembre de ese año, lo cual además no obra prueba alguna que corrobore dicha determinación.

Resulta equivocada la interpretación del Instituto Nacional Electoral que considera que la publicidad permaneció, **UN DÍA MÁS AL PLAZO** autorizado en razón de que el contrato refirió la fecha de 3 de diciembre de 2013, siendo que esa fecha se estableció para acordar que la publicidad debía estar retirada en su totalidad en apego a la norma legal, es decir el publicista se comprometió a que el 3 de diciembre de 2013 ya no estaría exhibida la propaganda contratada.

Por lo tanto se advierte que la autoridad responsable realizó un indebido estudio del contrato de publicidad el cual se analizó de forma aislada en cada una de sus partes, y no como una UNIDAD, ya que el impulso principal de la celebración de un contrato es la voluntad de las partes, y para desentrañar el propósito de ésta, debe tenerse en cuenta la intención que se advierte de lo plasmado en él. Es principio para la celebración de los contratos que se deben regir respecto a lo que las partes quisieron convenir, principio que estatuye que debe atenderse a la integridad de los términos del acto jurídico y no a porciones aisladas de éste, que deberá atribuirse a las cláusulas dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas. Lo que resulta lógico en razón de que pretender dilucidar la intención de los contratantes, apartando cada uno de los párrafos o fragmentos, llevaría a un ejercicio hermenéutico incompleto, tornando imposible su comprensión, puesto que el documento basal

## SUP-RAP-814/2015

forma una unidad que no puede desvincularse del resto, pues cada uno de sus segmentos se encuentra estrechamente enlazado con los otros

Sirve de criterio orientador la siguiente tesis aislada emitida por el Poder Judicial de la Federación relativa a la interpretación de los contratos.

Tesis: XVII.1o.CT.14 C (10a.)	Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2010547 2 de 1002
Tribunales Colegiados de Circuito	Publicación: viernes 27 de noviembre de 2015 11:15 h	Ubicada en de noviembre de 2015 11:15 h	TESIS de noviembre de 2015 11:15 h

### **CONTRATOS. FORMAN UNA UNIDAD QUE DEBE ESTUDIARSE EN SU INTEGRIDAD Y NO AISLADAMENTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

Del análisis sistemático de los artículos 1733, 1745 a 1751 del Código Civil del Estado de Chihuahua, se deduce que el impulso principal de la celebración de un contrato es la voluntad de las partes, y para desentrañar el propósito de ésta, debe tenerse en cuenta la intención que se advierte de lo plasmado en él. Además, en los preceptos 1746 y 1748 del mismo ordenamiento, se encuentra imbíbido el principio que estatuye que debe atenderse a la integridad de los términos del acto jurídico y no a porciones aisladas de éste, que deberá atribuirse a las cláusulas dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas. Lo que resulta lógico en razón de que pretender dilucidar la intención de los contratantes, apartando cada uno de los párrafos o fragmentos, llevaría a un ejercicio hermenéutico incompleto, tornando imposible su comprensión, puesto que el documento basal forma una unidad que no puede desvincularse del resto, pues cada uno de sus segmentos se encuentra estrechamente enlazado con los otros. Por tanto, si de lo reproducido en el cuerpo del acuerdo volitivo es patente el carácter de intervinientes de determinadas personas, pero en la sección final referente a las rúbricas se asentó a una diversa, es inconcuso que ese señalamiento constituye un mero error mecanográfico.

#### **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.**

Bajo este criterio jurisdiccional es inconcuso que los contratos no pueden estudiarse por separado y de forma aislada en cada una de sus partes, sino que su correcto análisis debe realizarse mediante el estudio integral de cada texto en conjunto, y en el presente caso, es visible e innegable que el objetivo principal del contrato era la exhibición de la publicidad del primer informe de labores, **“EXCLUSIVAMENTE POR 13 DÍAS”** y no como concluye la responsable que dicho contrato sirvió para establecer que la difusión del mi informe en el año 2013 fue de

14 días, circunstancia que además no está acreditada en las diligencias realizadas por la propia autoridad electoral.

Es de mencionarse que desde el requerimiento de información realizado por la autoridad responsable, le precise los plazos en los que se habían difundido la propaganda, en el oficio dirigido al **MAESTRO CARLOS ALBERTO FERRER SILVA, como TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL** siendo tal y como se expone:

*(...)*

*Relativo al Oficio No. INE/UT/2103/2015, relacionado con el expediente SCG/Q/PVUCG/112/2013, mediante el cual se me notificó el acuerdo de requerimiento de información relacionada con el informe de actividades como Diputada Federal, procedo a responder lo siguiente:*

*a) Con fecha 27 de noviembre de 2013, rendí mi informe de labores como Diputada Federal, de conformidad con el artículo 8, párrafo 1, fracción XVI del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aclarando que es esta fecha la correcta para los efectos legales del presente procedimiento y que está debidamente documentada tal y como se acredita con la documentación presentada a ese órgano electoral, dado que es un hecho no controvertido, aceptado por la parte quejosa, tal y como quedó especificado en la resolución CG36/2014, de fecha 22 de enero de 2014, emitida por el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral.*

*b) El informe de labores fue realizado en el quinto piso del inmueble conocido como World Trade Center Mexiquense, ubicado en Circuito Circunvalación Oriente, número 10, Ciudad Satélite, 53100 Naucalpan de Juárez, Estado de México; evento que duró aproximadamente dos horas. El inmueble se me fue otorgado mediante la figura de comodato, en las condiciones que se precisan en el contrato que se adjuntó, como anexo A en el diverso oficio de fecha 12 de agosto de 2014.*

***c) De conformidad con el artículo 228, parágrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales abrogado, difundí el informe referido mediante la siguiente publicidad: Dos espectaculares y una valla publicitaria contratados con la empresa "Circuitos Publicitarios S.A de C.V", durante el plazo del veinte de noviembre al dos de diciembre de 2013, para ser retirados a más tardar el día 3 de diciembre de ese año, en los términos y***

**condiciones que se precisan en el contrato que se adjunta como anexo B en el diverso oficio de fecha 12 de agosto de 2014.**

d) Es de mencionarse que esta fue la única publicidad contratada la cual no infringe ninguna disposición constitucional ni legal.

A mayor abundamiento el texto del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece, que 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. Por tanto, en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por su parte, el artículo 228, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos, vigente para el año 2013, dispone que para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo 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 período de campaña electoral.

En este sentido, de la interpretación sistemática de las disposiciones precisadas es posible afirmar que los mensajes para dar a conocer los informes de labores deben cumplir con las siguientes reglas:

1. Su difusión debe ocurrir sólo una vez al año;
2. En canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público;
3. En medios de comunicación cuya divulgación no exceda el ámbito territorial estatal en el cual el servidor público ejerce el cargo.
4. No debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe;
5. No debe realizarse dentro del período de campaña electoral, y

*6. En ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales.*

*En este orden de ideas, en cuanto al referido numeral 5, del artículo 228, se puede afirmar que contiene dos tipos de reglas, una relacionada con la temporalidad en la que se pueden rendir los informes y otra relativa al ámbito geográfico en el que el servidor público desempeña sus funciones.*

*En este sentido la publicidad que refiero en el presente informe cumple cabalmente con ambos requisitos.*

*Por lo expuesto y fundado pido a esta autoridad electoral:*

*Primero.- Tenerme por contestado en tiempo y forma el requerimiento de información hecho a la suscrita;*

*Segundo.- Desechar el presente procedimiento sancionador.”*

Contrario a lo que resuelve la responsable, en el requerimiento de información se le hizo patente al INE los plazos de colocación, exhibición y retiro de la publicidad, por lo cual no es correcto que en su resolución, sostenga que la suscrita mencionó que la publicidad estuvo visible del día 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2013, dado que como ha quedado establecido, se describió en el requerimiento de información que a más tardar serían retirados el día 3 de diciembre sin que ello represente que la publicidad permaneció en esa fecha.

A mayor abundamiento es de referirse que la publicidad fue retirada desde el mismo 2 de diciembre de 2013, lo que se acredita con la documental que se adjunta a la presente demanda consistente en la información que me proporcionó la empresa “Circuitos Publicitarios S.A. de C.V.” y que acredita el tiempo de exhibición de la referida propaganda.

Por lo cual considero que se violan en mi agravio el principio de legalidad y la resolución combatida carecer de una debida fundamentación y motivación.

La autoridad responsable hace una deficiente fundamentación y motivación del acto que se combate en virtud de que hace un equívoco razonamiento en sus argumentos, ello se traduce en un acto carente de una debida motivación y fundamentación, violando con ello la garantía de seguridad jurídica en mi perjuicio, debiendo contemplar por fundamentación y motivación el adecuar las conductas a las hipótesis legales correspondientes y por qué se justifica al caso concreto su aplicación como se desprende de los siguientes criterios jurisprudenciales tanto del Poder Judicial de la Federación, como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del mismo y que a continuación me permito citar:

*Época: Décima Época  
Registro: 2005766*

## SUP-RAP-814/2015

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*  
*Tipo de Tesis: Aislada*  
*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*  
*Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III*  
*Materia(s): Constitucional*  
*Tesis: IV.2o.A51 K (10a.)*  
*Página: 2239*  
**PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL.** (Se transcribe)

*Época: Décima Época*  
*Registro: 2002800*  
*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*  
*Tipo de Tesis: Aislada*  
*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
*Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2*  
*Materia(s): Común*  
*Tesis: I.5O.C.3K (10a.)*  
*Página: 1366*  
**INADECUADAS FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ALCANCE Y EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR.** (Se transcribe)

En nuestros tiempos y en interpretación y aplicación del artículo 16 constitucional, la interpretación más clara y precisa de los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por ese artículo, la ha expresado la Segunda sala de la Suprema Corte de Justicia, cuando ha expresado:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.-** (Se transcribe)

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido muy precisa para establecer los requisitos que deben satisfacerse para dar cumplimiento al requisito de la fundamentación, por una parte, ha dispuesto que el mandamiento escrito debe citar tanto la ley como los artículos específicos de ésta que la autoridad considere aplicables al hecho o caso de que se trate, tal y como se puede apreciar en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, vol. XXVI, tercera parte, agosto de 1959, pág. 13; siendo insuficiente al efecto que se invoque globalmente una ley, un código o un cuerpo de disposiciones legales, debiendo especificarse los preceptos legales que la autoridad pretende aplicar. (Sexta Época, vol. XV, septiembre de 1958, tercera parte, Pág.- 9 )

En virtud de lo anteriormente expuesto, tenemos claro que la garantía de fundamentación impone a las autoridades el deber de precisar las disposiciones jurídicas que aplican a los hechos de que se trate y en los que apoyen o funden incluso, su competencia, así como deben expresar los razonamientos que demuestren la aplicabilidad de dichas disposiciones todo lo cual se debe traducir en una argumentación o juicio de derecho. Pero por otra parte, y de manera complementaria, la garantía de motivación exige que las autoridades expongan los razonamientos con base en los cuales llegaron a la conclusión de que tales hechos son ciertos, normalmente con base en el análisis de las pruebas, lo cual se debe exteriorizar en una argumentación o juicio de hecho. En este sentido, deben tenerse en cuenta las tesis de jurisprudencia establecidas por nuestros más altos tribunales, tales como la visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo IV, segunda parte, Pág. 622, bajo el rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN"; la visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, núm. 54, junio de 1992, pág.-49, bajo el rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACION".-

Es claro en consecuencia que estamos en presencia de actos que no han sido ni remotamente debidamente fundados y motivados, por cuanto no basta la cita de un artículo de una ley concreta, sino que el artículo citado y la ley citada, deben ser las exactamente aplicables al caso concreto, al cual le dan fundamento y razón de ser.

Es el caso que de manera alguna puede concluirse que la publicidad del primer informe de labores de la suscrita del año 2013, se exhibió fuera de los plazos legales, cuando como se ha evidenciado, la autoridad responsable interpretó de manera incorrecta la cláusula "3" del contrato de publicidad.

Cabe resaltar que derivado de la resolución que se impugna, solicite a la empresa "Circuitos Publicitarios S.A. de C.V." me informarán sobre la manera en que se cumplimiento el contrato signado en el año 2013, refiriéndome en conclusión lo siguiente:

*"Circuitos Publicitarios S.A. De C.V. considera que como empresa cumplió en todos sus términos el contrato de fecha 18 de noviembre de 2013, instalando la propaganda el día 20 de noviembre, retirándola el 2 de diciembre y dejando sin exhibición de publicidad alguna el día 3 de diciembre como fue solicitado, por lo que considera que no existe incumplimiento alguno por del contrato referido"*

Con ello queda de manifiesto que la publicidad sancionada, estuvo exhibida 13 días como se plasmó en el contrato y no 14 como incorrectamente resuelve la autoridad responsable, por lo que solicito sea declarado fundado el presente agravio y se revoque la resolución impugnada.

**AGRAVIO SEGUNDO**

**FUENTE DEL AGRAVIO.** Lo es la falta del principio de exhaustividad que debió haber observado la autoridad responsable en el acto que se combate, dejando de aplicar en la especie los preceptos correspondientes en materia del procedimiento sancionador establecido tanto en nuestra Constitución General, como en el otrora COFIPE.

**PRECEPTOS LEGALES VIOLADOS:** Lo son los artículos 14, 16, 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**DESARROLLO DEL AGRAVIO.**

Causa agravio a la suscrita la resolución impugnada dado que determina incorrectamente que viole los plazos legales para la difusión de publicidad referente al informe de labores establecidos en el artículo 228, párrafo 5, del otrora COFIPE, dado que exclusivamente con base al contrato de publicidad que la suscrita realizó con la empresa "Circuitos Publicitarios S.A. de C.V." la responsable determinó que la publicidad había estado colocada 14 días, es decir del 20 de noviembre al 3 de diciembre del año 2013, situación que no es correcta y que se deriva de una equivocada interpretación del contrato por parte del INE.

Esta conclusión no fue estudiada exhaustivamente por la responsable, dado que con base en las múltiples diligencias que realizó para resolver este procedimiento sancionador, de ninguna de ellas se advierte que la suscrita haya tenido publicidad exhibida el día 3 de diciembre de 2013, como incorrectamente sostiene el Consejo General del INE.

Es el caso, que exclusivamente, mediante una interpretación incorrecta de la Cláusula "3" del citado contrato de publicidad, el INE resuelve que la suscrita violó la ley por exhibir publicidad UN DÍA MÁS, sin un sustento probatorio fehaciente y sin realizar más diligencias que le permitieran estudiar los hechos de forma completa, basado únicamente en una interpretación equivocada.

Violentando el principio de exhaustividad la autoridad responsable hace una interpretación del contrato de forma aislada, dado que los contratos pueden interpretarse con base en la conducta de las partes realizan para dar cumplimiento de lo pactado, siendo este mecanismo de interpretación idóneo para saber la naturaleza del objetivo de los contratos, máxime cuando hay confusión en la redacción de su contenido.

Es el caso, que el contrato de publicidad, que da pie a la supuesta acreditación de los hechos que violan la ley, no puede ser el único elemento en que la autoridad electoral se base para determinar una conducta ilegal de la suscrita, más aun cuando existe duda sobre el plazo que regula la referida cláusula "3" del contrato de fecha 18 de noviembre de 2013, la cual por una parte menciona expresamente que **la publicidad no durará más de 13 días (Del 20 de noviembre al 2 de diciembre de 2013)**; y por otra parte el contrato refiere como fecha de vencimiento el día 3 de diciembre de ese 2013, situación aislada que la responsable consideró como suficiente para

determinar que la suscrita violó la ley por exceder el plazo legal, en un día.

En este sentido, ante la duda de los plazos, la responsable debió ser exhaustiva al estudiar el caso concreto y recurrir a métodos que le permitiera corroborar los hechos, para lo cual pudo haber interpretado el sentido del contrato mediante el comportamiento de las partes, lo que se define como el “comportamiento interpretativo”, el cual consiste en analizar la conducta observada por las partes antes, **durante y en la fase de ejecución del contrato**, lo que posee un valor relevante como medio de su interpretación, en razón del principio de coherencia y continuidad del contrato.

Es decir, la autoridad responsable pudo haber solicitado la información a la empresa “Circuitos Publicitarios S.A. de C.V.” para establecer los plazos reales en que la publicidad de la suscrita se colocó, el tiempo que estuvo exhibida y la fecha precisa en que se retiró, y de esta forma poder arribar a una conclusión sólida basada en elementos concretos para resolver el planteamiento de queja.

Sirve de criterio referencial la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación relativa a la interpretación de los contratos cuando parecen contradictorios o imprecisos:

Tesis: I.4o. C. J/18	Semanario Judicial de la Federación	Novena Época	180917 26 de 46
Tribunales Colegiados de Circuito	Tomo XX, Agosto de 2004	Pag. 1430	Jurisprudencia (Civil)

**CONTRATOS. INTERPRETACIÓN. LA CONDUCTA QUE OBSERVAN LAS PARTES FRENTE A LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS ES ELEMENTO FUNDAMENTAL.**

La conducta observada por las partes antes, durante y en la fase de ejecución del contrato, posee un valor relevante como medio de su interpretación, en razón del principio de coherencia y continuidad del contrato. Para acudir a dicho medio, es necesario que los actos de las partes tengan relevancia en relación con la voluntad contractual que de ellas ha de deducirse y con el sentido del contrato. Es menester, además, que esos actos sean comunes, o que, si se ejecutan por una sola parte, exista la aceptación expresa o tácita de la otra. Este “comportamiento interpretativo” arroja luz sobre la verdadera intención de los contratantes respecto a los alcances que quisieron dar al compromiso a cuyo cumplimiento quedaron sujetos. Acorde con ello, el artículo 1851 del Código Civil del Distrito Federal, contenido dentro del apartado de interpretación de los contratos, establece en su segundo párrafo, que: “Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los

## SUP-RAP-814/2015

contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas.”. Este precepto confirma la superioridad del elemento intencional, que ha de prevalecer sobre las palabras y sobre lo cual la conducta de las partes durante la vigencia del contrato es una valiosa fuente de interpretación.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

En este sentido, no se vulnera el principio de exhaustividad dado que la responsable basa su conclusión en la incorrecta interpretación de una cláusula contractual que pudiese ocasionar confusión, y ante una situación de duda ocasionada por la oscuridad o la contradicción de un cláusula, la autoridad administrativa electoral tenía la obligación de allegarse de mayores elementos para resolver con base en mejores medios de convicción, y no establecer un hecho como cierto, con base exclusivamente en un fragmento del contrato el cual pudiese ser considerado no claro u obscuro, por tal sentido la responsable no fue exhaustiva en su análisis y se limitó a resolver mediante un solo elemento de prueba.

Para demostrar que la suscrita no violó la ley, solicite a la empresa “Circuitos Publicitarios S.A. de C.V.” me diera un informe pormenorizado de la manera en que se cumplió el contrato de fecha 18 de noviembre de 2013, expresando lo siguiente:

1. La propaganda fue contratada para su exhibición por el tiempo de 13 días, que corrieron a partir del día 20 de noviembre al 2 de diciembre del año 2013 y para su retiro el día 3 de diciembre de 2013.

Los servicios contratados consistieron en instalación, exhibición y retiro en plazos determinados.

2. La instalación de la propaganda contratada se realizó durante las primeras horas del día 20 de noviembre del año 2013.

3. La exhibición de la publicidad fue del 20 de noviembre al 2 de diciembre de 2013.

4. Como fue pactado en el contrato de adquisición, la publicidad estuvo visible y exhibida solamente los 13 días acordados, por lo que el día 3 de diciembre de 2013 la propaganda contratada estaba retirada en su totalidad cumpliendo con lo acordado sobre el retiro.

5. De esta forma se cumplieron las tres fases del contrato:

A) Instalación 20 de noviembre 2013

B) Exhibición: 20 de noviembre a 2 de diciembre de 2013. (13 días)

C) Retiro total de la publicidad 3 de diciembre 2013

Documento que se adjunta para su valoración y análisis y que establece claramente que la propaganda fue retirada el 2 de diciembre de 2013.

Por lo cual se violenta el principio de exhaustividad en el presente asunto, debiendo entenderse como exhaustividad la obligación de la autoridad de estudiar todos los puntos que deban ser motivo de un verdadero análisis jurídico en el acto que va a emitir, de tal suerte que se esté en condiciones de

resolver todos y cada uno de los cuestionamientos sometidos a su consideración, para lo cual resulta oportuno citar los siguientes criterios de jurisprudencia emitidos por ese Tribunal, a fin de ilustrar las presentes ideas:

**Partido  
Revolucionario  
Institucional  
VS  
Pleno del  
Tribunal  
Electoral del  
Estado de  
México  
Jurisprudencia  
12/2001**

**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES.  
CÓMO SE CUMPLE.-** (Se transcribe)

**Organización Política Partido de la Sociedad  
Nacionalista  
VS**

**Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León  
Jurisprudencia 43/2002**

**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS  
AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN  
OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE  
EMITAN.-** (Se transcribe)

**Partido de la Revolución Democrática  
VS**

**Consejo General del Instituto Nacional Electoral  
TesisXVII/2015**

**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA  
ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN  
MÍNIMA.-** (Se transcribe)

Es el caso que al no agotarse mayores investigaciones referentes al plazo al existir duda sobre los plazos establecidos en el contrato relacionados con el tiempo de exhibición, la autoridad responsable no fue exhaustiva en su consideraciones.

[...]

**TERCERO. Normativa aplicable.** Al respecto cabe precisar que el ordenamiento jurídico sustantivo que servirá de base para resolver la controversia planteada, es el Código Federal de

## **SUP-RAP-814/2015**

Instituciones y Procedimientos Electorales y no así la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es el caso que el veintitrés de mayo de dos mil catorce, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que había sido publicado en el mismo Diario Oficial el catorce de enero de dos mil ocho.

En el particular, Cristina Ruiz Sandoval controvierte la resolución identificada con la clave INE/CG978/2015, relativa a la queja presentada en su contra, respecto de la difusión de propaganda fuera de plazo de su primer informe de labores anual correspondiente al año dos mil trece, es decir, de un año anterior a la fecha en que se expidió y entró en vigor la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, dado que del informe de labores para el año dos mil trece, fue rendido durante la vigencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de dos mil ocho, actualmente abrogado, se debe aplicar ese ordenamiento legal para la resolución del recurso de apelación en que se actúa.

Además, en el artículo tercero transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos se prevé que los asuntos que estuvieran en trámite, a la entrada en vigor del Decreto por el que se expidió esa Ley General, deben ser resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio.

Finalmente, esta Sala Superior no advierte disposición sustantiva alguna, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en vigor a partir del veinticuatro de

mayo del dos mil catorce, cuya aplicación retroactiva pueda ser más benéfica, para la apelante, y tampoco obra en autos afirmación alguna de las partes en ese sentido.

**CUARTO. Estudio del fondo de la litis.** De la lectura integral del escrito de demanda, se constata que la pretensión de la recurrente, consiste en que esta Sala Superior revoque los puntos resolutivos PRIMERO y QUINTO, relacionados con el considerando CUARTO, de la resolución identificada con la clave **INE/CG978/2015**, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el veintiséis de noviembre de dos mil quince, en la que, por una parte se ordena ***“dar vista a la Contraloría Interna de la H. Cámara de Diputados, con copia certificada de las constancias que integran el presente asunto, así como de su resolución, para que en estricto apego a sus atribuciones determine lo conducente y aplique la sanción que en derecho proceda respecto de la infracción acreditada a Cristina Ruiz Sandoval, durante su gestión como Diputada Federal, por la difusión de su primer informe de actividades legislativas, fuera del plazo previsto para ello conforme a lo precisado en el apartado correspondiente al "Análisis de las conductas denunciadas fracción I, inciso b)”***.

En tanto que la causa de pedir de la recurrente radica en que indebidamente se determinó su responsabilidad, no obstante de estar acreditado que únicamente se contrató la difusión de la propaganda por trece días, incluyendo el del informe, dentro del periodo del veinte de noviembre al tres de diciembre de dos mil trece.

En este sentido, aduce que el Consejo General responsable hizo una interpretación errónea del contrato de prestación de servicios publicitarios suscrito por la ahora apelante y la empresa “Circuitos Publicitarios S . A. de C . V .”,

## SUP-RAP-814/2015

lo cual vulnera lo previsto en los artículos 14, 16 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el principio de exhaustividad.

A juicio de esta Sala Superior es **fundada** la pretensión de Cristina Ruiz Sandoval, como se expone a continuación.

En el entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estaba previsto en su artículo 228, párrafo 5, lo siguiente:

### Artículo 228.

[...]

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo 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.

(Énfasis añadido)

De lo trasunto, se advierte que los servidores públicos podían difundir propaganda alusiva a su informe anual de labores durante siete días anteriores y cinco días posteriores a la fecha en que se rindiera, de lo que se deduce que la propaganda se podía hacer por un total de trece días, pues el día del informe también era posible publicar ese tipo de propaganda.

En el caso, de autos se constata que Cristina Ruiz Sandoval rindió su informe anual de labores el miércoles veintisiete de noviembre de dos mil trece, por lo que la

propaganda respectiva se podía difundir del miércoles veinte de noviembre al lunes dos de diciembre de esa misma anualidad. Cabe precisar que tampoco está controvertido y menos aún desvirtuado en autos el periodo de difusión de la propaganda motivo de queja.

Ahora bien, respecto de lo alegado por la recurrente, en el sentido de que el Consejo General responsable no interpretó de forma debida y adecuada, al tenor de la voluntad de las partes el contrato de prestación de servicios publicitarios, suscrito por la recurrente y la empresa "Circuitos Publicitarios S. A. de C. V.", a juicio de esta Sala Superior es **sustancialmente fundado**.

En efecto, para lograr una adecuada interpretación del contenido del contrato, este órgano jurisdiccional especializado considera pertinente tener presente que la forma de interpretación de los contratos está prevista en los artículos 1851, 1852, 1853, 1854 y 1855 del Código Civil Federal, preceptos para su mejor comprensión se transcriben a continuación:

#### **Código Civil Federal**

**Artículo 1851.-** Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas.

Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas.

**Artículo 1852.-** Cualquiera que sea la generalidad de los términos de un contrato, no deberán entenderse comprendidos en él cosas distintas y casos diferentes de aquéllos sobre los que los interesados se propusieron contratar.

**Artículo 1853.-** Si alguna cláusula de los contratos admitiere diversos sentidos, deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto.

## **SUP-RAP-814/2015**

**Artículo 1854.-** Las cláusulas de los contratos deben interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas.

**Artículo 1855.-** Las palabras que pueden tener distintas acepciones serán entendidas en aquella que sea más conforme a la naturaleza y objeto del contrato.

De la interpretación de los artículos trasuntos se constata que cuando:

- Los términos de los contratos sean claros, se estará al sentido literal de las cláusulas, que convengan los contratantes.
- Las palabras expresadas parezcan ser contrarias a la intención de los contratantes, prevalecerá la intención sobre las palabras.
- Un contrato contenga términos generales, no deberá de entenderse por comprendidos cosas y casos diferentes, de aquellos sobre los cuales los interesados se propusieron contratar.
- alguna de las cláusulas de los contratos tenga diversos sentidos, se entenderá el sentido más adecuado para que produzca efecto.
- Las cláusulas de los contratos se deben de interpretar una con la otra, y a las dudosas se les atribuirá el sentido que resulte de la interpretación de todas.
- En un contrato existan palabras con distintas acepciones, se deberá de entender aquella que sea conforme a la naturaleza y objeto del contrato.

En ese orden de ideas, siendo que en términos del artículo 1827 del aludido Código Civil, el objeto del contrato debe ser posible y lícito y que la interpretación de los contratos

se debe hacer en su integridad y en el sentido que convenga a los contratantes, en el caso, la intención de los contratantes se debe entender en el sentido de que la difusión de propaganda alusiva al informe de labores de Cristina Ruiz Sandoval se debía hacer en términos del párrafo 5, del artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, máxime que en autos no existe alguna otra probanza con valor probatorio suficiente para acreditar lo contrario y que la responsable únicamente sustentó su determinación en el aludido contrato y en las manifestaciones de la ahora recurrente, haciendo una interpretación indebida.

Conforme a lo alegado por la recurrente, es menester transcribir, en su parte conducente, la cláusula tercera del mencionado contrato, la cual es al tenor siguiente:

*3) Conviene "EL ANUNCIANTE" y "EL PUBLICISTA" en que la duración de este Contrato, y en consecuencia la permanencia de la publicidad será exclusivamente de 13 días a partir del día 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2013, plazo improrrogable, por tal razón la publicidad no perdura por más tiempo de la vigencia del presente contrato.*

Así las cosas, se puede concluir que la interpretación correcta de la voluntad de las partes en la aludida cláusula tercera, como lo expuso la ahora recurrente desde el procedimiento sancionador, y que no fue desvirtuado por la responsable, fue que la difusión **de la publicidad sería exclusivamente por trece (13) días**, dentro del periodo del veinte de noviembre al tres de diciembre de dos mil trece, es

## **SUP-RAP-814/2015**

decir, siete días antes del día del informe de labores, lo que comprende del veinte al veintiséis de noviembre de dos mil trece y cinco días posteriores, es decir, del veintiocho de noviembre al dos de diciembre de ese año, para que el posterior día tres, la propaganda estuviera retirada en su totalidad.

En consecuencia, ante lo **fundado** de la pretensión de la recurrente Cristina Ruiz Sandoval, lo procedente conforme a Derecho es revocar, en la parte controvertida, la resolución identificada con la clave **INE/CG978/2015**, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el veintiséis de noviembre de dos mil quince.

Por lo expuesto y fundado se,

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

**ÚNICO.** Se revoca, en la parte controvertida, la resolución identificada con la clave INE/CG978/2015, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**NOTÍFIQUESE:** **por correo electrónico**, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral; **por oficio** a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; **por correo certificado** a la actora y **por estrados** a los demás interesados; lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafo 5 y 48 de la Ley General

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionado con lo previsto en los numerales 94, 95, 98, 100 y 101, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausentes los Magistrados Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza. Ante la Subsecretaria General de Acuerdos da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**SUP-RAP-814/2015**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**