

CG91/2010

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

Distrito Federal, 24 de marzo de dos mil diez.

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

ANTECEDENTES

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

“RESOLUCIÓN

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

Asimismo, el considerando Décimo Primero señala:

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

ARTÍCULO 372

(...)

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

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

“HECHOS

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

En cuanto a su contenido señalan:

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

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

Porque nos interesa tu vida,

PENA DE MUERTE

A asesinos y secuestradores

Verde

Por un México Verde

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

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

CLASES DE COMPUTACIÓN E INGLÉS

Verde

Por un México Verde

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

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

EDUCACIÓN

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

¡Que te los pague!

SALUD

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

¡Que te la pague!

Verde

Por un México verde.

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

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

EDUCACIÓN

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

¡Que te los pague!

SALUD

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

¡Que te la pague!

Verde

Por un México Verde.

Estas inserciones, comúnmente conocidas como desplegados, tienen por objeto realizar una difusión de las principales propuestas de la plataforma electoral de dicho instituto político junto con contravenir la prohibición de difundir propaganda electoral por parte de los entes gubernamentales durante el periodo electoral y aplicar con parcialidad los recursos públicos a favor de un partido político.

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

D E R E C H O

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

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

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

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

(...)

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

*gubernamental durante el tiempo que comprendan las precampañas y campañas.
(...)*

Prohibición de propaganda gubernamental en periodo electoral.

Al adicionar el dispositivo constitucional por el cual se ordena retirar la propaganda gubernamental para el periodo de campaña electoral, el legislador constituyente pretendió establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.

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

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

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

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

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

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

1. La difusión de propaganda gubernamental en el periodo de campaña electoral, lo cual contraviene el artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. La contratación de propaganda por entes gubernamentales con recursos públicos, lo cual contraviene el artículo 134 constitucional. Esto es, se configura una transgresión del principio de equidad y de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos.

3. La propaganda contratada constituye una aportación en especie por parte del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a su partido, la cual deberá ser contabilizada en sus topes de gastos de campaña para el proceso electoral 2008-2009.”

Anexo al escrito referido se agregó la siguiente prueba:

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

III. Acuerdo de recepción y admisión.

- a) El veintiocho de julio de dos mil nueve, se tuvo por recibida en la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la resolución descrita en el antecedente I, con sus respectivos anexos, y se acordó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle el número de expediente **Q-UFRPP 51/09**, notificar al Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tenerse por admitido el procedimiento y publicar el acuerdo en los estrados del Instituto Federal Electoral.
- b) El tres de agosto de dos mil nueve, mediante oficio UF/3656/2009, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos solicitó a la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral se fijara en los estrados de este Instituto, por lo menos durante setenta y dos horas, el acuerdo de recepción y admisión del procedimiento de queja identificado con el número de expediente **Q-UFRPP 51/09**, la cédula de conocimiento y las razones respectivas.
- c) El siete de agosto de dos mil nueve, mediante oficio DJ/2511/09, la Dirección Jurídica remitió a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos

Políticos el citado acuerdo de recepción y admisión, la cédula de conocimiento, la razón de publicación y la de retiro constando la debida publicación en los estrados de este Instituto.

IV. Notificación del inicio del procedimiento de queja.

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

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

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

VI. Resolución CG463/2009.

El veintitrés de septiembre de dos mil nueve en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se emitió la resolución CG463/2009 en acatamiento a la resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-225/2009.

VII. Emplazamiento.

- a) El ocho de febrero de dos mil diez, mediante oficio UF/DRN/952/2010, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos emplazó al Partido Verde Ecologista de México, corriéndole traslado con todas las constancias que integran el expediente del procedimiento que se resuelve.
- b) El quince de febrero de dos mil diez se venció el plazo otorgado en el emplazamiento sin existir contestación alguna por parte del Partido Político a la fecha del cierre de instrucción de la presente resolución.

VIII. Cierre de instrucción.

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

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

CONSIDERANDO

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

2. Estudio de fondo. Que una vez determinada la competencia de este Consejo General, y al no existir cuestiones de previo y especial pronunciamiento por resolver, resulta procedente entrar al estudio de **fondo de la litis en el presente asunto**, misma que se constriñe a determinar si derivado de la posible existencia

de una aportación **ilícita por parte de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México** de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a favor del mismo partido, lo cual benefició su campaña en el proceso electoral federal de dos mil nueve, se vulneró lo dispuesto por el artículo 38, numeral 1, inciso a) en relación con el artículo 77, numeral 2, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dichos artículos establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

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

ARTÍCULO 77

(...)

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

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

2.1 Con la finalidad de llevar a cabo el análisis de los elementos que integran el expediente de mérito, este Consejo considera pertinente realizar un estudio de la naturaleza y alcance del supuesto normativo referido en el artículo 77, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que, con posterioridad, sea posible determinar si éste fue vulnerado.

De la lectura de la disposición de referencia, se desprende la prohibición de realizar dos tipos de liberalidades, “*aportaciones y donativos*”, entendiendo por liberalidad un acto de atribución patrimonial, renuncia o asunción de una obligación, a título gratuito sin que exista contraprestación alguna.

I. DONACIÓN.

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

Cabe aclarar que el estudio que se realice de dicha figura jurídica, se encuentra en el contexto de una prohibición expresa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que permitiría suponer que, de presentarse una donación, si bien se debe adecuar a los elementos de existencia que la definen, no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador las reglas expuestas en el código civil de manera automática, sino que se deben extraer los principios útiles y pertinentes. Lo anterior, a propósito de los requisitos de validez, pues ello sería esperar que los sujetos involucrados buscaran en todo momento llevar a cabo una ilicitud cubriendo la legalidad del mecanismo utilizado¹.

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

De lo anterior, se derivan los siguientes elementos:

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

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

¹ Cfr. Tesis relevante S3EL045/2002 “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

un incremento en el patrimonio del donatario y el correlativo empobrecimiento del patrimonio del donante.

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

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

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

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

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

Ahora bien, al requerirse de la voluntad de ambas partes para perfeccionar el acuerdo, para que se presente la conducta infractora es necesario que el partido político acepte el bien donado, por lo que la violación del artículo se derivaría de

un acto conjunto, pues lo contrario implicaría afirmar que los efectos del acto jurídico (en este caso la contravención del mencionado artículo 77, numeral 2) se presentarían con antelación al nacimiento del mismo.

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

Tal conclusión es de la mayor importancia, puesto que conlleva un elemento subjetivo de intención, en el sentido de que la participación de los sujetos es intencional y lleva como finalidad realizar una transmisión de bienes en contravención de las disposiciones electorales, lo que se traduce en una conducta dolosa tanto del donante como del donatario (partido político), existiendo responsabilidad directa de ambas partes en la violación al artículo específico, haciéndose merecedores de la sanción correspondiente.

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

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

En este orden de ideas, de existir elementos que permitan a la autoridad suponer la existencia de una donación, tales como pruebas documentales, técnicas o testimoniales (tomando en consideración que si bien de conformidad con lo establecido por el código electoral así como las demás disposiciones aplicables, la

prueba testimonial no puede ser ofrecida o admitida en la materia aludida, dicha regla no aplica en el caso de que la autoridad, en el ejercicio de su facultad investigadora, se allegue de declaraciones de personas que hubieren presenciado los hechos que se pretenda corroborar), nos encontraríamos en presencia de una violación directa al artículo analizado, celebrada intencionalmente tanto por parte del donante como por parte del donatario (partido político), originando una responsabilidad directa para ambos, debiéndose aplicar la sanción correspondiente.

II. APORTACIÓN.

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

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

a) Las aportaciones se realizan de **forma unilateral**, es decir, no se requiere un acuerdo de voluntades. Al respecto, es importante considerar que, a diferencia de la donación, el acto de aportar no requiere de la aceptación del receptor o beneficiado para perfeccionarse, lo que implica que una vez verificada la liberalidad, el beneficio se presenta sin necesidad de la voluntad del receptor e incluso en contra de la misma.

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

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

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

Por tanto, al tratarse de un beneficio económico y no patrimonial, el beneficiario no se encuentra en posibilidades de devolverla o rechazarla, dado que su existencia no depende en manera alguna de un acto de aceptación o repudio realizados.

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

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

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

i) Al tratarse de un **acto unilateral**, la manifestación de la voluntad del receptor no es necesaria para que se perfeccione el acto. En este sentido, a diferencia de la donación, la contravención al artículo 77 mencionado no se presenta tras una participación de ambos sujetos, sino únicamente del aportante, pues éste puede llevar a cabo la ilicitud incluso en contra de la voluntad del beneficiario, es decir, del partido político.

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

Ahora bien, se debe considerar que al tratarse de materia electoral, y en virtud de que el beneficiario es un partido político, la naturaleza de este último es importante para determinar si existe o no responsabilidad de su parte.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ii) Como ya fue señalado, el beneficio derivado de una aportación no es de carácter patrimonial aunque sí de carácter económico, lo que implica que no es susceptible de ser devuelto. En este sentido, y en el contexto de una violación al código comicial federal, una actitud pasiva del partido político debe entenderse como tolerancia o descuido y no como aceptación, ya que la verificación del beneficio no dependió de dicha actitud para perfeccionarse.

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

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

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

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

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

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

En este sentido, el valor que se debe tomar en cuenta recae no en el beneficio, sino en el costo del hecho que lo causa, lo que otorga uno de los parámetros a la autoridad para sancionar la ilicitud.

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

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

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

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

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

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

a) La existencia de **desplegados de naturaleza gubernamental** publicados **dentro del periodo de campaña**, a saber, del veinte al veintiocho de junio de dos mil nueve, en los periódicos “Reforma” y Excélsior”, contratados por parte del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

b) Que dichas publicaciones alusivas al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fueron **contratadas con recursos públicos**, los cuales tuvieron como finalidad **influir en la contienda comicial** con el objeto de que dicho instituto político consiguiera mayores adeptos en la jornada del cinco de julio del año dos mil nueve.

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

Considerando sexto:

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

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

Considerando séptimo:

“En ese contexto, esta autoridad considera que en el caso se cumplen con todos los extremos señalados por dicho órgano jurisdiccional, toda vez que en autos quedó acreditado que durante el periodo del 20 al 28 de junio del año en

curso en los diarios de circulación nacional Reforma y Excelsior se insertaron diversos desplegados alusivos al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que fueron contratados con recursos públicos y que tuvieron como finalidad implícita influir en la contienda comicial con el objeto de que dicho instituto político consiguiera mayores adeptos en la jornada del 5 de julio del año en curso.

*Con base en todo lo expuesto, se considera que el presente apartado debe declararse **fundado**, pues como se ha evidenciado a lo largo de la presente determinación, con la difusión de la propaganda denunciada se violentó el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, toda vez que los desplegados contratados por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión tenían como finalidad influir en las preferencias electorales, máxime que las publicaciones se difundieron en los últimos días del periodo de campañas electorales, lo que permite concluir que se afectó el principio de equidad de la contienda, toda vez que de forma indebida se utilizaron recursos públicos a favor del ente político, hoy denunciado.”*

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

“RESUELVE

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

Asimismo, el punto considerativo cuarto, refiere:

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

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

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

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

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

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

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

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

d) La propaganda del grupo parlamentario y la propaganda utilizada por el partido político en la campaña electoral, son similares en sus frases y contenido, incluso se hace uso de la leyenda "POR UN MÉXICO VERDE", lo

que denota la intención de influir en las preferencias electorales, en términos de lo dispuesto en la fracción VII inciso b) párrafo 1 del artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

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

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

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

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

En nada cambia lo anterior, el hecho de que el impetrante aduzca que la propaganda del grupo parlamentario reflejó las propuestas de reforma realizadas por éste, ni que ofrezca los datos correspondientes de las mismas, porque, cabe insistir, la responsable consideró que dicha propaganda tenía una doble vertiente: la gubernamental y la electoral, y respecto de ésta última, sobre la cual la responsable funda la responsabilidad del Partido Verde, el promovente nada alega en su contra.

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

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

Cabe señalar que tanto la resolución del Consejo General como la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constituyen pruebas documentales

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

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

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

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

En el caso específico, el citado artículo 77, párrafo 2 del código electoral federal busca impedir que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y los Ayuntamientos, puedan acceder e influir mediante cualquier medio sobre la intención del voto a favor o en contra de los partidos políticos o de los candidatos a cargos de elección popular, en la medida en que tal situación podría generar una ventaja indebida para los actores políticos en las contiendas

electorales, lo cual bajo ningún pretexto es dable cobijar en un Estado constitucional democrático en el que debe velarse que el sufragio se emita de manera libre, es decir, sin presión, coacción o inducción y que las contiendas sean de carácter equitativo y transparente.

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

a) De los elementos que conforman el expediente que se resuelve, se desprende que existió una aportación, toda vez que existe un acto unilateral que dio origen a un beneficio al partido político, existiendo relación directa entre el acto realizado, el beneficio y el sujeto receptor.

b) No se desprende la existencia de un acuerdo previo para la realización de la aportación en comento.

b) No existió una transmisión de derechos reales o crediticios, sino un beneficio no patrimonial, pero sí económico.

c) No existe evidencia de conocimiento previo o al momento de llevar a cabo la aportación, por parte del partido político, sin embargo el mismo se encontraba objetivamente en aptitud de conocer.

Asimismo, del expediente correspondiente al procedimiento sancionador identificado con la clave **SCG/PE/PAN/CG/213/2009** (resolución CG352/2009), cuya copia certificada se encuentra en el expediente del presente procedimiento, se desprende que de las diligencias realizadas por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral con el objeto de allegarse de mayores elementos requirió información a los Representantes Legales y/o Directores Editoriales de los periódicos "Reforma" y "Excélsior", de cuyas respuestas se puede concluir que:

- 1.- La sociedad denominada Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V. (Periódico Reforma) publicó inserciones los días veintidós, veintitrés, veinticuatro, veinticinco, veintiséis, veintisiete y veintiocho de dos mil nueve, las cuales tuvieron un costo de **\$259,176.51 (Doscientos cincuenta y nueve mil ciento setenta y seis pesos 51/100 M.N.)**. Dicha cantidad se facturó a nombre de la H. Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, tal y como se

acredita con la copia de la factura número 47142-DD de fecha veintinueve de junio de dos mil nueve, la cual se encuentra en el expediente que se resuelve.

- 2.- Por otra parte, el periódico “Excélsior” realizó la publicación de nueve inserciones, los días veinte y veintitrés de junio con la propuesta de vales para medicina; los días veintiuno y veinticuatro de junio con la propuesta de clases de computación e inglés, el día veintidós de junio con la propuesta pena de muerte y la propuesta de educación y salud los días veinticinco, veintiséis, veintisiete y veintiocho de junio, cuyo importe fue de **\$54,000.00 (Cincuenta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.)**, tal y como se acredita con la copia de la factura número 32169, expedida a favor de la Cámara de Diputados de fecha veintinueve de junio del año dos mil nueve.

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

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

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

Esto es, de conformidad con el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los Partidos Políticos deben *“Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos”*, existiendo una clara conexión entre el partido político y sus integrantes, no debiéndose distinguir las acciones de unos de las de los otros.

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

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

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

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

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

“(…)

*En ese sentido, es inconcuso que **los Grupos Parlamentarios se encuentran formados por miembros, militantes, simpatizantes de un partido político, por lo que las actuaciones que éstos realicen quedan bajo el control de los Partidos Políticos**, es decir, son garantes de las conductas desplegadas por aquéllos, lo que trae como consecuencia que en el caso se considere que el Partido Verde Ecologista de México faltó a su deber de cuidado al no realizar ninguna conducta tendente a evitar que los desplegados que fueron contratados por su Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión no fueran difundidos durante el tiempo de campañas y no tuvieran una implicación en el proceso comicial que se está desarrollando, **máxime que como se evidenció fueron difundidos durante el periodo comprendido del 20 al 28 de junio del presente año, es decir, existen elementos suficientes para estimar que fue parte de una estrategia y no por un descuido.***

(…)”

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

Siendo así, y considerando que la relación entre el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados y dicho partido político es innegable, su posibilidad de conocer de las conductas del primero es objetivamente clara así como el beneficio que existió dado lo mencionado en la resolución CG352/2009, es obligación del partido político garantizar que las

acciones de los integrantes del grupo, al tratarse de militantes o simpatizantes, sean coincidentes con los principios y disposiciones de los ordenamientos electorales, ello debido a su carácter de garante, por lo que al haberse violentado el código electoral, dicha obligación fue desatendida.

Resulta procedente señalar que lo manifestado es acorde con el criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis S3EL 034/2004 de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES" que en lo relevante señala *"...que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. El legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución federal, al establecer en el artículo 41 que los partidos políticos serán sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en el artículo 38, que prevé como obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático...es posible establecer que el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines. Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en la doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica –culpa in vigilando..."*.

[Énfasis añadido]

Ahora bien, es importante considerar que en ningún momento el partido político realizó ninguna acción que lo deslindara de la actividad o conducta de sus militantes, en este caso el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, acción que a decir del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la

sentencia que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-201/2009 debe ser eficaz, idónea, jurídica, oportuna y razonable.

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

“(…)

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

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

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

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

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

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

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

“(…)”

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

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

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

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

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta cometida; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente; d) Que la

imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del Partido Verde Ecologista de México de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

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

A. Calificación de la falta.

a. Tipo de infracción (acción u omisión).

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

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

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

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

Modo: El Partido Verde Ecologista de México cometió la irregularidad al haber recibido, una aportación en especie equivalente a un monto que asciende a la

cantidad de \$313,176.51 (trescientos trece mil ciento setenta y seis pesos 51/100) proveniente de la fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, ente que tiene como prohibición expresa realizar dicha aportación.

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

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

Los desplegados en comento fueron publicados en los siguientes días:

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

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

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

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

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido político para destinar tales recursos a un fin específicamente ilícito.

Sobre el particular, se considera que el Partido Verde Ecologista de México únicamente incurrió en una falta de cuidado, **toda vez que no realizó ninguna**

acción tendente a evitar la difusión de la propaganda gubernamental contratada por su Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión **o alguna que le permitiera desvincularse de la conducta infractora.**

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

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

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

d. La trascendencia de las normas transgredidas.

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

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

Ahora bien, el artículo 77, numeral 2, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece una restricción con el fin de impedir que

quienes tienen a su cargo la facultad de disponer de recursos públicos, los utilicen para influir en el ánimo de las preferencias de los electores, en virtud de que la ilícita interferencia del poder económico, transgrede el principio de equidad que rige a la materia electoral, que es el bien jurídico tutelado en dicha norma.

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

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

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

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

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

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

f. La vulneración sistemática a una misma obligación.

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

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

g. Singularidad o pluralidad de las faltas cometidas.

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

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

B. Individualización de la sanción.

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

a. La calificación de la falta cometida.

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

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

En ese contexto, queda expuesto que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el partido político.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d. Imposición de la sanción.

Del análisis a la conducta realizada por el Partido Político, se desprende lo siguiente:

- La falta se califica como **GRAVE ORDINARIA**.
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos nacionales.
- Se utilizaron recursos públicos provenientes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México a favor de su partido.
- Se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con la irregularidad de mérito, a nuevas acciones.

- Se presentó una conducta reiterada.
- El Partido Político Nacional no es reincidente.
- El Partido Político Nacional no demostró mala fe en su conducta.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas las disposiciones aplicables en la materia.
- El monto al que ascendieron las publicaciones materia de la presente resolución fue de \$313,176.51 (trescientos trece mil ciento setenta y seis pesos 51/100).

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

“I. Con amonestación pública;

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

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

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

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

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

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

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

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

“MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.—En los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido, es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe

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

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2003.—Partido Revolucionario Institucional.—13 de mayo de 2003.—Mayoría de cuatro votos.—Engrose: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.—Disidentes:

Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda.—Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-098/2003 y acumulados.—Partido Revolucionario Institucional.—20 de mayo de 2004.—Mayoría de cinco votos en el criterio.—Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.—Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda.—Secretaria: Yolli García Álvarez.

Sala Superior, tesis S3EL 012/2004.”

Finalmente, este órgano electoral considera que no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de la autoridad referente al principio de certeza que debe guiar su actividad.

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

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

En este sentido, se estima que la fracción III del inciso a), numeral 1 del artículo 354 que contempla como sanción la reducción de hasta el cincuenta por ciento de

las ministraciones del financiamiento público, resulta adecuada, pues permite sancionar al partido, tomando en cuenta la gravedad de la falta así como que la infracción se deriva de una falta grave de cuidado en el manejo indebido por parte de su grupo parlamentario de recursos públicos a favor de su partido, siendo suficiente para generar en el Partido Verde Ecologista de México una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro.

Por lo tanto, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Verde Ecologista de México es la prevista en dicha fracción III, inciso a) del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debiendo consistir en **una reducción de la ministración del partido político**, equivalente al 0.231% (cifra redondeada al tercer decimal) del financiamiento total que por actividades ordinarias recibirá dicho instituto político en el año dos mil diez, cifra que asciende a **una cantidad de de \$626,353.02 (SEISCIENTOS VEINTISÉIS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS 02/100 MN)**, la cual deberá realizarse al mes siguiente de aquél en que la presente resolución haya causado estado. La imposición de la sanción se derivó de tomar en consideración todas las circunstancias en las que se llevó a cabo la falta así como la trascendencia de la misma, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

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

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

representa apenas el 0.231 % del monto total de las prerrogativas por actividades ordinarias permanentes correspondientes al año dos mil diez.

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

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

Impacto en las actividades del sujeto infractor

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

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

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

posible violación de los topes de campaña existentes para el proceso electoral federal dos mil nueve.

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

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

RESUELVE

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

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

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

CUARTO. Notifíquese la Resolución de mérito.

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

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

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**