



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MARCO ANTONIO GÓMEZ ALCANTAR, EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INCOADO POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, TELEVIMEX, S.A. DE C.V., Y EDITORIAL TELEvisa, S.A. DE C.V., POR HECHOS QUE CONSIDERAN CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADOS CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PRD/CG/237/2009.

Con el debido respeto y con reconocimiento al profesionalismo de los Consejeros Electorales que integran el Consejo General del Instituto Federal Electoral y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, base V, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 109, 110 párrafo primero y 113 párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 14, fracciones b), c), y t) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y artículo 24, párrafo 4 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, me permito emitir el presente voto particular, que será **EN CONTRA** de los resolutivos primero, segundo y tercero del Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Partido Verde Ecologista de México, Televimex, S.A. de C.V., y Editorial Televisa, S.A. de C.V., por hechos que consideran constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificados con el número de expediente SCG/PE/PRD/CG/237/2009.

Lo anterior, al tenor de los hechos y consideraciones de derecho que expondré a continuación:

ANTECEDENTES

1.-El treinta de junio de dos mil nueve, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito firmado por el C. Rafael Hernández Estrada, representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual hizo del conocimiento de esta autoridad hechos que considera podrían constituir infracciones a la normatividad electoral federal, atribuidos al Partido Verde Ecologista de México, Editorial Televisa, S.A. de C.V. y Televimex, S.A. de C.V.

2.- El primero de julio del presente año, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tuvo por recibido el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

escrito firmado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral y ordenó: **PRIMERO.-** Formar expediente con el escrito de denuncia, el cual quedó registrado con el número **SCG/PE/PRD/CG/237/2009**; **SEGUNDO.-** Con el objeto proveer lo conducente y contar con los elementos necesarios para la resolución del presente asunto: 1. Requerir a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativa y Partidos Políticos de este Instituto Federal Electoral, y al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación a efecto de que proporcione la información y constancias que se les solicitan; **TERCERO.-** Una vez hecho lo anterior, se determinaría lo que en derecho correspondiera.

3.- El quince y el diecinueve de julio del año en curso, se celebraron en las oficinas que ocupa la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral, la audiencia de pruebas y alegatos, a que se refiere el artículo 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4.-El veintiuno de julio del presente año, el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria y previa discusión del proyecto resolución y en la votación correspondiente se propuso realizar el engrose respectivo dictó resolución en la queja SCG/PE/PRD/CG/237/2009 en el sentido de declararla fundada, cuyos puntos resolutivos son del tenor siguiente:

PRIMERO.- Se declara *fundado* el procedimiento administrativo sancionador incoado en contra de la persona moral denominada Editorial Televisa, S.A. de C.V., Televimex, S.A. de C.V., y el Partido Verde Ecologista de México en términos de lo expuesto en el considerando **SÉPTIMO** de la presente resolución.

SEGUNDO.- Se impone a la persona moral denominada Editorial Televisa, S.A. de C.V., una sanción consistente en una multa de **veintidós mil ocho días de salario mínimo general vigente** para el Distrito Federal, equivalentes a la cantidad **\$1'206,038.4** (un millón doscientos seis mil treinta y ocho pesos 4/100 M.N.), en términos de lo establecido en el considerando **DÉCIMO PRIMERO** de este fallo.

TERCERO.- Se impone a la persona moral denominada Televimex, S.A. de C.V., una sanción consistente en una multa de **siete mil setecientos sesenta días de salario mínimo general vigente** para el Distrito Federal, equivalentes a la cantidad **\$425,248** (cuatrocientos veinticinco mil doscientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.), en términos de lo establecido en el considerando **DÉCIMO SEGUNDO** de este fallo.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CUARTO. En términos del artículo 355, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, el monto de las multas antes referidas deberá ser pagado en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto Federal Electoral (sita en Periférico Sur 4124, primer piso, Colonia Exhacienda de Anzaldo, Código Postal 01090, en esta ciudad capital), a partir del día siguiente a aquel en que esta resolución cause estado.

QUINTO. En caso de que las personas morales Editorial Televisa, S.A. de C.V. y Televimex, S.A. de C.V., sean omisas en el pago de la multa a que se refiere el resolutivo anterior, dese vista a la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, para los efectos legales de su competencia, tal y como lo prevé el artículo 355, párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEXTO.- Se impone al Partido Verde Ecologista de México una sanción consistente en la reducción de sus ministraciones por la cantidad de **\$1'206,038.4** (un millón doscientos seis mil treinta y ocho pesos 4/100 M.N.), en términos del considerando **DÉCIMO TERCERO** del presente fallo.

SÉPTIMO.- En términos del artículo 355, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, el monto de la multa será deducida de las siguientes seis ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba el Partido Verde Ecologista de México, durante el presente año, una vez que esta resolución haya quedado firme.

CONSIDERANDOS

PRIMERO.- Tal y como se señaló en el preámbulo del presente escrito, el sentido de mi voto es **EN CONTRA** de los resolutivos primero, segundo y tercero del Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Partido Verde Ecologista de México, Televimex, S.A. de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

C.V., y Editorial Televisa, S.A. de C.V., por hechos que consideran constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificados con el número de expediente SCG/PE/PRD/CG/237/2009.

Lo anterior, con motivo de las siguientes razones:

a) Por lo que hace al punto resolutivo SEGUNDO la persona moral denominada Editorial Televisa, S.A. de C.V., una sanción consistente en una multa de veintidós mil ocho días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalentes a la cantidad \$1'206,038.4 (un millón doscientos seis mil treinta y ocho pesos 4/100 M.N.), en términos de lo establecido en el considerando DÉCIMO de este fallo.

b) Por lo que hace a los puntos resolutivos PRIMERO Y TERCERO que declaran fundado el procedimiento administrativo sancionador incoado en contra de la persona moral denominada *Televimex, S.A. de C.V.*, una sanción consistente en una multa de siete mil setecientos sesenta días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalentes a la cantidad \$425,248 (cuatrocientos veinticinco mil doscientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.), en términos de lo establecido en el considerando DÉCIMO PRIMERO de este fallo, toda vez que resulta incorrecta e indebida, al interpretar de manera errónea los artículos 41, base III de la Constitución Federal y 350, párrafo primero, inciso b) del Código electoral, así como también desatender al criterio sostenido por el Consejo General del Instituto en resoluciones precedentes.

SEGUNDO.- El proyecto de resolución respecto del cual se emite el presente voto particular, resuelve que es un procedimiento complementario para sancionar un periodo del doce al quince de junio, aún cuando la publicación de la revista es de carácter semanal, en el que se difundió el promocional, periodo que no fue tomado en cuenta en el expediente identificado con el número SCG/PE/PAN/CG/148/2009 y sus acumulados SCG/PE/CONV/JL/COAH/171/2009, CG/PE/PAN/CG/178/2009 Y SCG/PE/CG/179/2009, resuelto el veintiséis de junio de dos mil nueve, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en virtud de que la totalidad de los promocionales en los cuales aparece el actor Raúl Araiza y expresa las razones por las cuales apoyará las propuestas del bono educativo y vales para medicinas del Partido Verde Ecologista de México, durante el periodo comprendido del doce al quince de junio del año en curso, en virtud de que para imponer las correspondientes sanciones a los sujetos denunciados únicamente se tomaron en consideración los promocionales transmitidos del tres al once de junio del año en curso. (Según la DEPP son trescientos cincuenta y cinco impactos en las emisoras XEW-TV, canal 2; XHGC-TV, canal 5 y XEQ-TV, canal 9).

El proyecto sostiene que en autos quedó acreditado que tales personas morales y el Partido Verde Ecologista de México realizaron una serie de conductas contrarias a la normatividad electoral y que en su caso, puede ser equiparables a la comisión de un delito continuado, toda vez que en el expediente SCG/PE/PAN/CG/148/2009 y sus acumulados SCG/PE/CONV/JL/COAH/171/2009, SCG/PE/PAN/CG/178/2009 y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

SCG/PE/CG/179/2009, antes referido únicamente se sancionó a los mismos por la contratación y difusión de la propaganda de referencia durante el periodo que abarca del tres al once de junio de dos mil nueve, siendo que en el presente se cuenta con los elementos suficientes para afirmar que también fue difundida durante los días doce al quince del mismo mes y año.

En consecuencia, el periodo de transmisión del promocional comprendido del doce al quince de julio, que no constituyó materia de estudio en la resolución CG321/2009 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de fecha veintiséis de junio de dos mil nueve se declara **fundado** el presente procedimiento apartado, cabe referir que la sanción que en su caso se imponga a los sujetos activos únicamente tomara en cuenta la contratación y difusión de la propaganda de merito, durante los días doce al quince de junio de dos mil nueve.

Desde mi perspectiva el proyecto incurre en la violación al principio de *non bis in idem* en cuanto que la conducta de contratar por parte de la *Editorial Televisa, S.A. de C.V.*, del promocional de la revista *TVy Novelas* y la difusión de dicho promocional por parte de la persona moral denominada *Televimex, S.A. de C.V.*, ya esta conducta fue sancionada por este Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria de fecha veintiséis de junio de dos mil nueve, en la resolución CG321/2009.

En el proyecto se dice que la nueva conducta se encuadra en los supuestos del un delito continuado. Sin embargo se incurre en una apreciación errónea de dicha figura penal, ya que la Dogmática jurídica en particular la opinión del Maestro Carranca y Trujillo, en su Código Penal Anotado, define el delito continuado, como aquel que requiere los siguientes elementos: a). Unidad del tipo básico y del bien jurídico lesionado; b) homogeneidad en las formas de ejecución; c) conexidad temporal adecuada; en los ataques contra bienes jurídicos eminentemente personales, como vida, cuerpo, libertad, honestidad, se requiere identidad de la persona ofendida, situación que en la especie no se actualiza en las dos infracciones electorales, máxime que en los delitos continuados no opera el concurso delitos y de sanciones¹.

Sin embargo, la conducta o infracción electoral materia de este procedimiento debe equipararse al delito permanente o continuo, el cual es definido por el código penal, como aquel en la que la consumación se prolonga en el tiempo, esto es la conducta infractora consistió en la contratación de publicidad en televisión y la otra conducta es la difusión de publicidad distinta a la autorizada por el órgano electoral, en consecuencia si la conducta es la contratación indebida del promocionales se agota

¹ Artículo 19, Código Penal Federal



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

en ese momento y la difusión o consumación se prolonga en el tiempo, esto es la *Editorial Televisa, S.A. de C.V.* contrato con la concesionaria la difusión de un promocional en diferentes fechas y por ello en un procedimiento complementario como el que nos ocupa, no se puede fraccionar la conducta, ni la sanción, lo que implicaría dividir la continencia de la causa², situación que no está permitida, ya que eso multiplicaría innecesariamente las actuaciones, en contravención al principio de concentración del procedimiento especializado que es de cinco días; fomentaría mayor extensión en la prosecución de la causa; propiciaría el incremento de instancias; dividiría la continencia de la causa con perjuicio del mejor conocimiento que puede proporcionar la vista conjunta de todas las cuestiones planteadas, en su individualidad y correlación; generaría la posibilidad de resoluciones incompletas; abriría cauces para resoluciones contradictorias; o estar emitiendo procedimientos complementarios como éste, situación que a todas luces no está regulado en el derecho positivo mexicano, ni el derecho sancionador electoral, ya que una vez que se establece el emplazamiento se cierra la litis con la contestación del denunciado, lo que impide si por un error de la autoridad a iniciar procedimientos complementarios en forma discriminada ya que la litis se tiene que constreñir a las conductas por la que se emplazo y por tanto si no abarco un periodo que no forme parte del emplazamiento, esta litis queda cerrada, y solo quedaba impugnarla en vía de

² CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN.—De la interpretación funcional de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes electorales estatales que recogen las reglas y principios jurídicos propios de los medios de impugnación, se concluye que no se puede escindir la continencia de la causa con determinaciones parciales. Lo anterior es así, porque cualquier proceso impugnativo debe concluir necesariamente con una sola resolución, en la que se comprendan todas las cuestiones concernientes al mismo, en su individualidad y en su correlación, desde lo relativo a su procedencia hasta la decisión del mérito sustancial de la controversia, con el pronunciamiento sobre las pretensiones y defensas opuestas. Esta situación resulta de la naturaleza de la jurisdicción electoral, de los valores que protege y de los fines que persigue, toda vez que se trata de procesos concentrados en muy pocas actuaciones, en donde se tiene el propósito de hacer frente eficazmente a las necesidades de especial celeridad en la tramitación, sustanciación y resolución, como únicos instrumentos idóneos para resarcir a los promoventes en el goce y disfrute de los derechos conculcados o de enmendar oportunamente las irregularidades de un proceso, antes de que se tomen irreparables por la definitividad; esto con el objeto de concluir el ejercicio democrático con apego a los principios fijados en la ley fundamental, en donde la fragmentación de la contienda constituiría un atentado a dichas calidades definitivas, en tanto que multiplicaría innecesariamente las actuaciones, en contravención al principio de concentración; fomentaría mayor extensión en la prosecución de la causa; propiciaría el incremento de instancias; dividiría la continencia de la causa con perjuicio del mejor conocimiento que puede proporcionar la vista conjunta de todas las cuestiones planteadas, en su individualidad y correlación; generaría la posibilidad de resoluciones incompletas; abriría cauces para resoluciones contradictorias; podría dar lugar a reposiciones de procedimientos en detrimento de los plazos breves que son necesarios para su resolución definitiva; rompería con la continuidad necesaria y conveniente en el trámite y en el tiempo, y hasta podría generar la irreparabilidad de las violaciones u obstaculizar o hacer imposible la ejecución de las sentencias. Sala Superior, tesis S3ELJ 05/2004. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 64-65.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

apelación ante al instancia jurisdiccional federal, para que esta autoridad si lo estimara fundado el agravio, nos ordenara que repusiera el procedimiento para analizar la parte faltante, pero no abrir un procedimiento complementario como éste, lo que implicaría que esta autoridad electoral revocara sus propias determinaciones.

De esta manera, la resolución correcta que se debió emitir es el sobreseimiento del presente expediente en virtud de sobrevenir una causa de improcedencia consistente en que se actualizo la figura *non bis in idem* como forma de dar concluido el presente procedimiento sancionador..

TERCERO.- El proyecto de resolución respecto del cual se emite el presente voto particular, resuelve en su punto resolutivo SEGUNDO.- Se impone a la persona moral denominada Editorial Televisa, S.A. de C.V., una sanción consistente en una multa de veintidós mil ocho días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalentes a la cantidad \$1'206,038.4 (un millón doscientos seis mil treinta y ocho pesos 4/100 M.N.), en términos de lo establecido en el considerando DÉCIMO de este fallo.

Lo anterior, toda vez que transgredió lo dispuesto por los artículos 41, base III, Apartado A, inciso g), párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 49, párrafo cuatro, 341, párrafo primero, inciso d) y 345, párrafo primero, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al contratar promocionales de televisión que contenían propaganda con fines electorales tendientes a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor del Partido Verde Ecologista de México.

Al respecto, si bien coincido con el hecho de que la citada persona moral vulneró la prohibición constitucional contenida en el artículo 41, así como distintas disposiciones normativas previstas en el Código electoral, la sanción que se le impone resulta desproporcionada e inadecuada.

Efectivamente, el artículo 354, párrafo primero, inciso d), fracción tercera, dispone que las infracciones cometidas por personas morales pueden sancionarse con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. Por lo tanto, dicha disposición señala la cantidad máxima con la que puede ser sancionada una sociedad mercantil, como es el caso de Editorial Televisa, S.A. de C.V.

Sin embargo, es lógico razonar ese máximo debe ser impuesto cuando la persona moral infractora incurra en una conducta especialmente grave, evidentemente dolosa y que transgreda aquellos principios que debe contener todo proceso electoral para ser considerado válido y mucho menos cuando se trata de una sanción complementaria. De no ser así, la sanción impuesta debe ser menor a esta cantidad, en proporción a la gravedad de la falta cometida.

En el presente caso, se trata de la primera ocasión en la que dicha persona moral es sancionada por contratar propaganda en televisión a favor de un partido político.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Además, contrario a lo sostenido por el proyecto de resolución, no implica una vulneración sistemática de normas y no debe ser calificada con una gravedad especial.

En este sentido, la sistematicidad se deriva del hecho de que en la propaganda comercial difundida a través de la televisión fue incluida propaganda electoral contratada por el Partido Verde Ecologista de México, destinada a difundirse exclusivamente de manera impresa, la cual constituye precisamente la argumentación con base en la cual, se determinó que vulneró diversas disposiciones constitucionales y legales en el expediente SCG/PE/PAN/CG/148/2009 y sus acumulados SCG/PE/CONV/JL/COAH/171/2009, SCG/PE/PAN/CG/178/2009 y SCG/PE/CG/179/2009.

Por lo tanto, el proyecto de resolución no ni motiva la razón por la cual estima que existe una vulneración sistemática de normas, sino que lo afirma sin ninguna argumentación jurídica.

Por el contrario, se debe estimar que toda vez que la palabra "sistema" se define como: "conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto"; una vulneración sistemática de normas, consiste en el hecho de que la conducta infractora, realice diversos actos violatorios del orden jurídico, con el propósito de obtener algún beneficio o de causar un daño considerable.

Por lo tanto, si la conducta realizada por la persona moral denominada Editorial Televisa, S.A. de C.V., no había vulnerado con antelación el orden jurídico electoral, y en el presente caso, no se actualiza el supuesto de vulneración sistemática de normas, no existe motivo para calificar la conducta infractora cometida como grave especial e imponer una multa de setenta y dos mil novecientos noventa y dos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, cuando el máximo aplicable, según se advirtió en párrafos anteriores, es de cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y por las mismas razones no se debe imponer la sanción complementaria en el presente expediente.

Bajo esta lógica, la sanción impuesta a la multitudada persona moral Editorial Televisa, S.A. de C.V., resulta desproporcionada e inadecuada en relación a la conducta infractora, vulnerando lo dispuesto por el artículo 355, párrafo quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CUARTO.- El proyecto de resolución respecto del cual se emite el presente voto particular, resuelve en sus puntos resolutivos PRIMERO Y TERCERO declarar fundado el procedimiento administrativo sancionador respecto del concesionario denominado Televimex, S.A. de C.V., una sanción consistente en una multa de siete mil setecientos sesenta días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalentes a la cantidad \$425,248 (cuatrocientos veinticinco mil doscientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.), en términos de lo establecido en el considerando DÉCIMO PRIMERO de este fallo, e imponer a dicha persona moral la sanción consistente en una multa de \$5,000.000.00 (cinco millones de pesos 00/100 MN).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Lo anterior, toda vez que de manera incorrecta señala que el referido concesionario transgredió el artículo 350, párrafo primero, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Efectivamente, el proyecto de resolución dispone expresamente en su CONSIDERANDO identificado como SEPTIMO los párrafos que se transcriben a continuación:

...
Así, por economía procesal, conviene referir en lo que interesa al presente punto de litis, la resolución de mérito:

En el presente asunto quedó acreditado que Editorial Televisa, S.A. de C.V., contravino lo dispuesto en la norma legal en comento, al haber contratado la difusión de al menos trescientos diecisiete impactos en la emisora XEW-TV canal 2 y ochenta impactos, en XHGC-TV canal 5 - (los cuales fueron detectados como parte de los monitoreos que realiza esta autoridad, sin que ello implique la totalidad de los que pudieran desprenderse de los contratos signados entre los denunciados y las empresas televisoras)- señales concesionadas a Telemex, S.A. de C.V., para la transmisión de los promocionales en los que aparecen respectivamente los actores Raúl Araiza y Maite Perroni, a través de los cuales hacen del conocimiento del público en general las publicaciones de las ediciones número 22 y 24 de la revista TVyNovelas, año XXXI, correspondientes al mes de junio de dos mil nueve, promocionales en los que se muestran imágenes relacionadas con las inserciones pagadas (propaganda electoral) por el Partido Verde Ecologista de México para ser publicadas en el medio impreso de referencia, dentro de las que se observa entre otras cosas, el emblema de dicho partido político.

Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.

Ahora bien, para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta debe valorarse conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso, como son:

- a) **Modo.** *En el caso a estudio, las irregularidades atribuibles a Editorial Televisa, S.A. de C.V., consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 41 Base III; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 49, párrafo 4 y 345, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haber contratado al menos trescientos noventa y siete impactos en televisión que contienen propaganda electoral, como ha quedado establecido previamente, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor del Partido Verde Ecologista de México, en los canales XEW-TV, Canal 2 y XHGC-TV, Canal 5.*
- b) **Tiempo.** *De conformidad con las constancias que obran en autos, esta autoridad tiene acreditada la difusión de los promocionales o spots materia del presente asunto, durante el periodo comprendido entre los días tres al once de junio del presente año y del dieciséis al veintinueve del mismo mes y año (los cuales fueron detectados como parte de los monitoreos que realiza esta autoridad, sin que ello implique la totalidad de los que*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

pudieran desprenderse de los contratos signados entre los denunciados y la empresa televisora).

- c) **Lugar.** Los promocionales objetos del presente procedimiento fueron difundidos en toda la República Mexicana, en virtud de que su transmisión se llevó a cabo a través de canales de televisión con cobertura nacional.

Sanción a imponer.

*En esa tesitura, en principio aunque sería dable sancionar a la denunciada con una multa de un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal por haber contratado tiempo en televisión dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos o a favor o en contra de alguna fuerza política, lo cierto es que, considerando los (trescientos diecisiete impactos) en la emisora XEW-TV canal 2 y los ochenta, en XHGC-TV canal 5, y que la conducta se realizó dentro de un proceso comicial federal, tomando en cuenta el daño que con esta conducta ocasionó a los partidos políticos, de conformidad con el artículo 354, párrafo 1, inciso d), fracción III del ordenamiento legal ya citado, se debe sancionar a Editorial Televisa, S.A. de C.V., con una multa de **setenta y dos mil novecientos noventa y dos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalentes a la cantidad \$4'000,000.00** (cuatro millones de pesos 00/100 M.N.)."*

De lo anterior, se obtiene que el contenido del promocional materia del presente asunto, ha sido calificado como contraventor de la normatividad electoral federal, por parte del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, se obtiene que en el asunto en cita, fueron acreditadas la contratación y difusión del promocional de referencia, por parte de las personas morales denominada Editorial Televisa, S.A. de C.V. y Televimex S.A. de C.V.

De igual forma, se obtiene que las conductas desplegadas por Editorial Televisa, S.A. de C.V. y Televimex S.A. de C.V., relacionadas con la contratación y difusión televisiva del promocional en comento, resultaron contraventoras de la normatividad electoral federal, en virtud de que en el multireferido promocional, fue incluida propaganda electoral alusiva al Partido Verde Ecologista de México.

También, se colige que la difusión del promocional cuestionado se realizó dentro del periodo comprendido entre los días tres al once de junio de dos mil nueve y que el número de impactos que se realizaron fue de trescientos noventa y siete, a través de las emisoras identificadas con las siglas XEW-TV, canal 2 y XHGC-TV, canal 5, concesionadas a la empresa Televimex S.A. de C.V.

Finalmente, se desprende que las sanciones impuestas a Editorial Televisa, S.A. de C.V. y a Televimex S.A. de C.V., por parte del Instituto Federal Electoral, fueron determinadas, entre otras cosas, atendiendo a que el periodo por el que se difundió



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

el promocional denunciado se transmitió entre los días tres al once de junio de dos mil nueve.

Lo anterior, deviene relevante para el asunto que nos ocupa, en virtud de que resulta inconcuso que tanto la ilegalidad del contenido del promocional denunciado, como las circunstancias en que fue contratado y difundido, así como la responsabilidad de las personas morales denominadas Editorial Televisa, S.A. de C.V. y Televimex S.A. de C.V., así como del Partido Verde Ecologista de México en la materialización de esos actos, se encuentra debidamente acreditada.

Derivado de lo anterior el proyecto tiene por acreditadas las conductas en el procedimiento complementario se constreñirá al análisis de la existencia de los spots a que se ha hecho referencia en el periodo comprendido del doce al quince de junio de dos mil nueve, lapso que como se obtiene de los razonamientos antes expuestos, no fue materia de conocimiento y sanción en la referida resolución.

En otras palabras, el proyecto de resolución considera que el concesionario denominado Televimex, S.A. de C.V., difundió un promocional que reviste la naturaleza jurídica de propaganda electoral, violando en consecuencia, la prohibición constitucional y legal, aún y cuando realizó dicha conducta se realizó en un contexto de publicidad.

Contrario lo erróneamente sostenido por el documento sometido a la consideración del Consejo General, debe razonarse que la persona moral denominada Televimex, S.A. de C.V., no vulneró lo dispuesto por los artículos 41, base III, Apartado A, inciso g), párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 49, párrafo cuarto y 350, párrafo primero, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con base en los siguientes razonamientos:

El artículo constitucional antes citado, prevé:

"art. 41.-...Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero".

Dicha prohibición es reiterada expresamente por el artículo 49, párrafo cuarto del Código Electoral, mientras que el artículo 350, párrafo primero, inciso b) del mismo instrumento legal, dispone:

"art. 350.- Constituyen infracciones al presente Código de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

b) *La difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al Instituto Federal Electoral*".

De la lectura de dichos artículos, se desprende que la prohibición establecida por disposiciones constitucionales y legales, consiste en el hecho de que un concesionario de radio o televisión, difunda propaganda política o electoral, pagada o gratuita, por instrucciones de personas físicas o morales distintas al Instituto Federal Electoral.

No obstante lo anterior, no se distingue el supuesto en que un concesionario difunda un mensaje o programa, que a su consideración no revista la naturaleza de propaganda política o electoral; y sin embargo, que con posterioridad a su difusión, dicha calidad le sea atribuida por la autoridad administrativa electoral, con base en las definiciones previstas por el artículo 7 del *Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral*.

Es decir, que el concesionario difunda un mensaje o programa ignorando que este constituye propaganda electoral, por no ser clara dicha naturaleza, especialmente, en el caso de publicidad mercantil.

En este tenor resulta esclarecedora la tesis de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA. LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR RELACIONADAS CON LA VERACIDAD Y CLARIDAD DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL SON CONSTITUCIONALES CUANDO INCIDAN EN SU DIMENSIÓN PURAMENTE INFORMATIVA**³, cuyo texto aclara:

"La libertad de expresión e imprenta goza de una vertiente pública e institucional que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa. Desde esta perspectiva, se entiende que las libertades de expresión e imprenta protejan de manera especialmente clara y enérgica el derecho del individuo a expresar sus ideas en materia política, y que otro tipo de discursos expresivos, como el comercial, estén mucho más desconectados de la función que otorga a estos derechos su singular posición dentro del esquema estructural de funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, la publicidad puede, en ciertos casos y bajo ciertas circunstancias, constituir una aportación al debate ciudadano sobre los asuntos públicos, y puede contribuir a difundir y a dar plasticidad a ideas que pueden y deben legítimamente ingresar en el debate público. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el discurso comercial se reduce simplemente a un conjunto de mensajes que proponen a sus receptores la realización de una transacción comercial y, en esa medida, su producción puede ser regulada por el

³ Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Enero de 2005, 1ª. CLXVI/2004, página 421, No. de registro 179552, Tesis Aislada, Constitucional.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

legislador dentro de límites mucho más amplios que si tratara de un caso de ejercicio de la libertad de expresión en materia política. Si bien no puede afirmarse, ex ante y de manera absoluta, que el discurso comercial esté totalmente fuera del ámbito de proyección de la libertad de expresión, en la mayoría de ocasiones el mismo solamente complementa el libre ejercicio de una actividad empresarial, por lo que le son aplicables las limitaciones legales y constitucionales que se proyectan sobre esta última. Esto es así cuando las limitaciones inciden en la dimensión puramente informativa de la publicidad y la relación de la publicidad con el ejercicio de la libertad de imprenta no se da en el caso concreto. El legislador, por tanto, al considerar la publicidad en cuanto mensaje que da información sobre la oferta empresarial puede someterla a los límites de veracidad y claridad exigibles en este ámbito”.

De esta manera, es posible que un concesionario difunda propaganda comercial que no constituya de manera evidente propaganda electoral, y que por dicho motivo, sea difundida por la persona moral, ignorando que incurre en la violación prevista por el artículo 350, párrafo primero, inciso b) del Código electoral.

Ante tal situación, resulta necesario presumir la buena fe por parte del concesionario, en aplicación de la tesis emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.**⁴

Por consiguiente, en el presente caso, es necesario razonar que el concesionario denominado Tevimex, S.A. de C.V., difundió promocionales relativos a la publicación denominada “TVyNovelas”, estimando que la misma revestía la naturaleza de publicidad comercial y que tenía por objeto promover su venta al público.

Adicionalmente, acordó la difusión de dicha publicidad con una persona moral denominada Editorial Televisa, S.A. de C.V., y no en cambio con un partido político, grupo parlamentario o servidor público, por lo que a su juicio, no existía ninguna posibilidad de incurrir en la prohibición contenida por el artículo 350, párrafo primero, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, procediendo entonces a su difusión, sin la intención de transgredir dicha limitante.

Por ende, no es posible concluir que el referido concesionario vulneró las disposiciones constitucionales y legales que le impiden la difusión de propaganda política o electoral en forma dolosa o intencional, y bajo esa lógica, no ha lugar a estimar que vulneró la disposición normativa antes citada.

⁴ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificable con el número S3EL 017/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 791-793.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Dicho criterio fue sostenido por el Consejo General en el proyecto de resolución identificado con el número de expediente SCG/PE/JD03/QR/014/2009, relativo a la difusión de promocionales difundidos por la fundación denominada Unidad Familiar Quintanarroense, y en los cuales aparecía la imagen de la C. Freyda Marybel Villegas Canché, candidata al cargo de Diputado Federal por el Partido Acción Nacional, en los términos siguientes:

"En este sentido, si bien es cierto que la venta de tiempo aire para la difusión de los anuncios de mérito, por parte de la televisora aludida, pudiera considerarse en principio infractora de la hipótesis restrictiva prevista en el artículo 350, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta autoridad considera que no se cuenta con elementos suficientes para poder establecer un juicio de reproche en contra de la concesionaria de referencia.

Lo anterior, porque la televisora de Cancún, S.A. de C.V. "TVCUN" realizó la contratación respectiva con una asociación civil, es decir, una persona moral de derecho privado cuyo objeto social no guarda relación alguna con los fines que constitucional y legalmente corresponden a los partidos políticos.

En efecto, la compraventa del tiempo aire para la difusión de la propaganda denunciada, fue realizada por la Asociación Civil Unidad Familiar Quintanarroense, por lo que resultaría jurídicamente inviable pretender responsabilizar a la televisora señalada, cuando la misma obró de buena fe, realizando una operación de carácter comercial.

Ahora bien, debe decirse que tampoco es posible responsabilizar a dicha televisora en razón de que la misma per se no puede cuestionar y mucho menos censurar el contenido que le es proporcionado para su difusión, pues asumir esa postura podría implicar ir en contra de una de las garantías individuales que consagra la Ley Fundamental: la libertad de expresión.

Finalmente, no se cuenta con elementos suficientes que demuestren la intención de los concesionarios de mérito, de infringir la normativa comicial federal, dado que, como ya se mencionó, obrarón de buena fe al enajenar el tiempo aire referido (el cual fue adquirido por una asociación civil), y en cumplimiento a las actividades inherentes a su título de concesión...

Máxime si se toma en cuenta que el contenido del promocional que contrató la asociación civil Unidad Familiar Quintanarroense, con la Televisora de Cancún, S.A. de C.V. si es analizado de forma aislada no puede ser considerado propaganda política y/o electoral, tal como se precisó en el considerando séptimo de la presente determinación, pues del mismo sólo se desprende la intención de mandar un mensaje relacionado con las fiestas decembrinas...

Por lo anterior, se estima que si bien las concesionarias deben observar irrestrictamente el cumplimiento de la normatividad electoral, lo cierto es que no cuentan con facultad alguna para someter a investigación las



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

afirmaciones que en su caso les formulen las personas que contratan sus servicios, especialmente si como en el asunto que se trata fue una asociación civil lo que incluso pudo generar confusión en el ánimo de las personas que suscribieron la contratación de los promocionales..."

Por ende, la autoridad administrativa electoral debe pronunciarse en el mismo sentido en el presente asunto, estimando que la concesionaria denominada Televimex, S.A. de C.V., no vulneró la normatividad electoral federal, toda vez que contrató la difusión de promocionales que estimó constituían publicidad comercial y no en cambio, propaganda electoral.

En adición a lo anterior, se debe razonar que si se exigiera al concesionario que evaluara todos los mensajes y programas que se obliga a difundir, frente a personas físicas o morales, pudiera incurrir en una indebida valoración de los mismos, absteniéndose de transmitir expresiones que no revisten auténticamente la naturaleza de propaganda electoral, vulnerando en consecuencia la libertad contractual, entendida conforme a la tesis de rubro **LIBERTAD CONTRACTUAL. SU ANÁLISIS A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 5º CONSTITUCIONAL**⁵, así como también la libertad de expresión, al actualizar una hipótesis de censura previa, de conformidad con la tesis de rubro **LIBERTADES DE EXPRESIÓN E IMPRENTA Y PROHIBICIÓN DE LA CENSURA PREVIA**⁶ que señala:

"El respeto y tutela de las libertades de expresión e imprenta exigen del Estado el cumplimiento de obligaciones positivas y negativas, siendo una de éstas la prohibición de censura previa contenida en el artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que: "Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores", así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, que en su artículo 13 prevé que el ejercicio de la libre expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las cuales deben fijarse expresamente en la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas; con la única excepción -establecida en la propia Convención- referida a los espectáculos públicos, los cuales pueden someterse por la ley a censura previa con el objeto exclusivo de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia. Así, la prohibición de la censura

⁵ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Diciembre de 2008, Tesis III.20.C.151.C, Página 1053, No. de Registro 168310, Tesis Aislada, Civil.

⁶ Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Febrero de 2007, Página 655, Tesis Aislada, Constitucional.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad; máxime que la regla general según la cual el ejercicio de la libre expresión y de la libertad de imprenta sólo puede someterse a responsabilidades ulteriores y no a controles a priori, se ha convertido, de hecho, en uno de los criterios indicativos del grado de democracia de los sistemas de gobierno".

Con base en lo anterior, resulta incorrecto sancionar a la persona moral denominada Televimex, S.A. de C.V., por vulnerar el artículo 350, párrafo primero, inciso b) del Código electoral, al no haberse acreditado que realizó dicha infracción de manera dolosa y conociendo que la publicidad comercial de la publicidad denominada "TvyNovelas" constituía realmente propaganda electoral que beneficia de manera ilegal al Partido Verde Ecologista de México.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, es que emito el presente **voto particular**, que será **en contra** de los puntos resolutiveos primero, segundo y tercero del Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Partido Verde Ecologista de México, Televimex, S.A. de C.V., y Editorial Televisa, S.A. de C.V., por hechos que consideran constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificados con el número de expediente SCG/PE/PRD/CG/237/2009.