

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-213/2015, SUP-RAP-214/2015, SUP-RAP-220/2015 Y SUP-RAP-221/2015 ACUMULADOS.

RECURRENTES: PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, MORENA, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y ACCIÓN NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INE.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIOS: ANABEL GORDILLO ARGÜELLO, MARIO LEÓN ZALDIVAR ARRIETA, SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ BÁRCENA Y ERNESTO CAMACHO OCHOA.

Ciudad de México, a trece de abril de dos mil dieciséis.

VISTOS para resolver los autos de los recursos de apelación interpuestos por los partidos al rubro citados, contra la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG267/2015, mediante la cual impuso al Partido Verde Ecologista de México una reducción del cuarenta por ciento a la ministración mensual del financiamiento público, hasta alcanzar el equivalente a \$322'455,711.06 millones de pesos, por haber recibido aportaciones en especie del Poder Legislativo, en específico, de sus grupos parlamentarios en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

De los escritos de demanda, así como de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente:

I. Hechos que dieron origen a los procedimientos.

1. Difusión de diversos promocionales en televisión y radio a favor del Partido Verde Ecologista de México.¹ Durante el período de septiembre de dos mil catorce a febrero de dos mil quince, diversos diputados y senadores del PVEM difundieron promocionales a nivel nacional en radio, televisión y cines, relativos a sus informes de actividades, con los temas comunes de propaganda “El verde sí cumple”, “Cumple lo que promete” y “Propuestas cumplidas”.

II. Procedimientos especiales sancionadores. Infracción al modelo de comunicación política.

1. En desacuerdo con dichos promocionales, los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Encuentro Social, MORENA y Acción Nacional², presentaron sendas denuncias que dieron origen a diversos procedimientos especiales sancionadores, los cuales fueron impugnados y finalizaron con las ejecutorias siguientes.

2. SUP-REP-3/2015 y acumulados. El once de marzo de dos mil quince, esta Sala Superior revocó la sentencia de la Sala Especializada de este Tribunal Electoral emitida en los procedimientos especiales sancionadores SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-6/2015, para efectos de que emitiera una nueva determinación en la que, entre otras cosas, tuviera por acreditada la infracción en que incurrió el PVEM, como consecuencia del beneficio que obtuvo con la promoción que se hizo de su nombre,

¹ En lo sucesivo PVEM.

² En lo sucesivo PRD, PT, MORENA, PAN.

emblema e imagen a través de los promocionales transmitidos a nivel nacional en radio y televisión por diversos legisladores de dicho partido, fuera de las pautas establecidas por el Instituto Nacional Electoral³ y difundidos como informes de labores. Asimismo, se tuviera por acreditada la responsabilidad de los concesionarios de radio y televisión involucrados.

2.1 Resolución SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-6/2015. En cumplimiento a la ejecutoria anterior, el trece de marzo siguiente, la Sala Especializada emitió resolución en los procedimientos especiales sancionadores, en los que, entre otros aspectos, impuso una sanción al PVEM consistente en la interrupción de la transmisión de la propaganda dentro del tiempo en televisión asignado por el INE, por un periodo de siete días, en periodo de intercampaña.

2.2. SUP-REP-120/2015 y acumulados. Inconformes, el diecisiete y dieciocho de marzo de dos mil quince, MORENA, PRD, PAN y el propio PVEM, promovieron recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

El veinticinco de marzo siguiente, esta Sala Superior revocó la resolución impugnada e impuso como sanción al PVEM, una reducción del financiamiento ordinario del cincuenta por ciento de su ministración mensual hasta alcanzar un monto equivalente a \$76,160,361.80, por la vulneración al modelo de comunicación política previsto en la Constitución, derivado de la transmisión de 239,301 promocionales difundidos por legisladores de sus grupos parlamentarios en las cámaras del Congreso de la Unión, lo cual

³ En lo subsecuente INE.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

constituyó una estrategia sistemática e integral que generó una indebida sobreexposición de dicho partido frente a la ciudadanía.

3. SUP-REP-45/2015 y acumulados. El veinticinco de marzo, esta Sala Superior revocó la sentencia de la Sala Especializada emitida en el diverso procedimiento especial sancionador SRE-PSC-7/2015, y en los mismos términos, le ordenó que emitiera otra en la cual considerara al PVEM responsable directo por violación al modelo de comunicación política, así como las concesionarias de radio y televisión.

3.1. Resolución SRE-PSC-7/2015. En cumplimiento, el treinta de marzo de dos mil quince, la Sala Especializada emitió resolución mediante la cual sancionó al referido partido político con la reducción del cincuenta por ciento de la ministración del financiamiento público ordinario, que recibe hasta alcanzar un monto equivalente a \$11'453,846.20.

3.2. SUP-REP-155/2015. Inconforme, el tres de abril siguiente, el PVEM promovió recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Mediante sentencia de veintisiete de mayo, esta Sala Superior revocó la resolución para efectos de que la Sala Especializada fundara y motivara la sanción para que fuera proporcional al daño causado. En cumplimiento, el dos de junio siguiente la referida sala emitió un nuevo fallo en el cual sancionó al PVEM con una multa de \$1'189,437.87.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

3.3. SUP-REP-418/2015 y acumulado. Contra esta determinación, los días cinco y seis de junio, el propio PVEM y el PRD promovieron recurso de revisión, el cual fue resuelto por esta Sala Superior en el sentido de revocar nuevamente la resolución impugnada.

4. SUP-REP-112/2015. El veintisiete de mayo de dos mil quince, esta Sala Superior revocó la resolución en los procedimientos SRE-PSC-32/2015 y SRE-PSC-32/2015, entre otros, para efectos de que la Sala Especializada realizara una nueva individualización de la sanción, en la cual únicamente tomara en cuenta el número de impactos, el tiempo de difusión, la cobertura de la transmisión y el monto involucrado del promocional de Ninfa Salinas, toda vez que debió considerarse que formaba parte de la secuencia de promocionales que de manera conjunta acreditaron la infracción mencionada y por la cual el referido partido ya había sido sancionado mediante ejecutoria emitida en los SUP-REP-120/2015 y acumulados.

4.1. Resolución SRE-PSC-32/2015 y SRE-PSC-32/2015. En cumplimiento, el seis de junio siguiente, la Sala Especializada emitió resolución en la cual impuso al PVEM una multa total de \$3'349,641.45, por infringir el modelo de comunicación política, apropiación de un programa social y la entrega indebida de lentes gratuitos; asimismo, impuso una multa a diversos concesionarios de televisión.

4.2. SUP-REP-450/2015, SUP-REP-452/2015, SUP-REP-453/2015, SUP-REP-455/2015 y SUP-REP-460/2015. Contra esta determinación, los partidos Verde Ecologista y de la Revolución

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Democrática, así como Televisión Azteca, Televisa y Televimex promovieron recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

III. Procedimiento de queja en materia de fiscalización. Infracción por el origen de los recursos.

1. Inicio del procedimiento sancionador en materia de fiscalización. El cuatro de mayo de dos mil quince, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE emitió acuerdo mediante el cual dio inicio al procedimiento INE/Q-COF-UTF/66/2015.

2. Resolución INE/CG267/2015. Acto impugnado. El trece de mayo de dos mil quince, el Consejo General del INE sancionó al PVEM con \$322'455,711.06 (trescientos veintidós millones, cuatrocientos cincuenta y cinco mil, setecientos once pesos 06/100), mediante la reducción del cuarenta por ciento de la ministración mensual, en virtud del beneficio obtenido por la aportación en especie del poder legislativo (grupos parlamentarios) al haber financiado los promocionales de los legisladores, cuya ilegalidad se decretó por esta Sala Superior en los SUP-REP-3/2015 y acumulados, y SUP-REP-45/2015 y acumulados.

IV. Recursos de apelación en análisis SUP-RAP-213, 214, 220 y 221 de 2015, acumulados.

1. Presentación. Inconformes, el diecisiete de mayo de dos mil quince, el PRD y MORENA promovieron recursos de apelación

mencionados. En tanto, el veintidós siguiente, lo hicieron el PVEM y el PAN.

2. Trámite y turno. Mediante proveídos de veintidós y veintisiete de mayo, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar los expedientes SUP-RAP-213, 214, 220, y 221 de 2015, y turnarlos a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su momento, el Magistrado Instructor radicó los medios de impugnación en su ponencia; posteriormente, declaró su admisión y, por no existir más diligencias por practicar, ordenó cerrar la instrucción.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un recurso de apelación en el que se impugna la imposición de una sanción a un partido político, por el Consejo General del INE relacionada con la reducción del financiamiento público, supuesto reservado para el conocimiento y resolución de esta Sala Superior.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Lo anterior, con fundamento en los artículos 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Acumulación.

En el caso, procede acumular los recursos de apelación para su resolución conjunta, porque existe conexidad en la causa, ya que los actores impugnan la misma resolución, emitida por el mismo órgano electoral, lo que facilitará su resolución pronta y con el objeto de evitar el riesgo de que se emitan fallos contradictorios.

En consecuencia, deberán acumularse los expedientes SUP-RAP-221/2015, SUP-RAP-220/2015, SUP-RAP-214/2015 al diverso SUP-RAP-213/2015, por ser el primero en recibirse y registrarse en esta Sala Superior, para lo cual deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 31 de la referida ley procesal y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TERCERO. Procedencia de los medios de impugnación y de los escritos de tercero interesado.

Apartado A: procedencia de los medios de impugnación.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Los medios de impugnación reúnen los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, fracción III, inciso b), y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica enseguida.

a) Oportunidad. Por lo que hace a los SUP-JDC-213/2015 y SUP-JDC-214/2015, promovidos por el PRD y MORENA, las demandas se presentaron dentro del plazo legal de cuatro días, ya que el acto impugnado fue emitido el trece de mayo de dos mil quince, y las demandas se presentaron el diecisiete siguiente.

Lo anterior, como se advierte de los acuses de recepción de las demandas que obran a fojas 5 de los respectivos expedientes.

Por otra parte, el PRD al comparecer como tercero interesado en el SUP-RAP-220/2015, hace valer que la demanda del PVEM se presentó de manera extemporánea, toda vez que su representante estuvo presente en la sesión en la que se aprobó la resolución que controvierte, por lo cual aduce tuvo pleno conocimiento de sus consideraciones y alcances en razón del material adjunto a la convocatoria.

El planteamiento es **infundado**, ya que está demostrado en autos que el representante del referido partido político no tuvo a su alcance todos los elementos para enterarse del contenido íntegro, completo y definitivo de la resolución, puesto que, si bien se advierte que estuvo presente, cuando se discutió el asunto y se aprobó la resolución en la sesión de trece de mayo de dos mil quince, lo cierto es que, derivado de la discusión sostenida por los consejeros del INE, no se aprobó el proyecto de resolución en los

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

términos en que se circuló, sino se determinó que procedía elaborar un engrose de la resolución respecto del cual es factible afirmar que el partido actor conoció hasta el dieciocho de mayo, esto es, una vez que le fue notificado el referido engrose, mismo que se realizó de manera posterior a la sesión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio relativo a que el conocimiento del acto reclamado, debe estar acreditado de modo directo y no inferirse a base de presunciones.⁴

Asimismo, el máximo Tribunal ha fijado el criterio relativo a que la fecha que debe tomarse como base el cómputo del plazo para la interposición de un medio de impugnación, es a partir de que se tiene la certeza de que el interesado tuvo conocimiento directo, del contenido íntegro, completo y definitivo del acto reclamado.⁵

Por su parte, el artículo 30 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que el partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente para todos los efectos legales.

⁴ Véase tesis de rubro: "ACTO RECLAMADO, CONOCIMIENTO DEL, COMO BASE DEL TERMINO PARA INTERPONER EL AMPARO.", publicada en Semanario Judicial de la Federación, volumen 205-216, séptima parte, p. 9.

⁵ Véase jurisprudencia 1a./J. 42/2002, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACTO RECLAMADO. DEBE TENERSE POR CONOCIDO DESDE EL MOMENTO EN QUE SE RECIBEN LAS COPIAS SOLICITADAS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE.", publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, septiembre de 2002, p. 5.

En relación con la notificación automática, esta Sala Superior ha establecido que la sola presencia del representante de un partido político en la sesión del órgano electoral en que se emitió la resolución impugnada, es insuficiente para tener por actualizada ese tipo de notificación, puesto que también debe constatarse fehacientemente que en ese acto se emitió la resolución correspondiente y que, por haberse tratado el asunto en la sesión, el representante partidista tuvo a su alcance los elementos necesarios para quedar enterado de su contenido, así como de los fundamentos y motivos que sirvieron de base para su emisión.⁶

Sobre el tema, este órgano jurisdiccional ha sustentado que, ordinariamente, la deliberación de un órgano colegiado para la toma de decisión se lleva a cabo con base en un proyecto de resolución elaborado por alguno de sus integrantes o algún otro órgano auxiliar. Si se aprueba el proyecto en sus términos, entonces se convierte en resolución definitiva.⁷

Sin embargo, existe la posibilidad de que suceda lo siguiente: **a)** que alguna de las partes del proyecto sea rechazada; **b)** que derivado de las intervenciones de los integrantes del órgano colegiado durante la discusión del asunto, se realicen modificaciones al proyecto circulado originalmente; y **c)** que se

⁶ Al respecto, véase jurisprudencia 19/2001, de rubro: "NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.", publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, año 2002, pp. 23 y 24. Asimismo, la 18/2009, de rubro: "NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. EL PLAZO PARA PROMOVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL QUE SE CONFIGURA, CON INDEPENDENCIA DE ULTERIOR NOTIFICACIÓN (Legislación federal y similares)", publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, año 3, número 5, 2010, pp. 30 y 31.

⁷ Véase ejecutorias de los recursos de apelación SUP-RAP-144/2014, SUP-RAP-78/2012 y respectivos acumulados.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

rechace en su totalidad por la mayoría. En estos casos, es necesario elaborar un documento, comúnmente llamado engrose, en el cual se contenga la decisión definitiva del órgano correspondiente.

De manera que, cuando no se haya aprobado en sus términos el proyecto, sino que se requiera hacer otro documento, necesariamente se debe hacer del conocimiento de los interesados de manera posterior a la sesión, en los plazos y términos que la ley o reglamento prevean para tal efecto, como se hizo en el caso.

En este supuesto, por regla general, no es posible considerar que un partido político tiene conocimiento pleno del acto impugnado y de las razones que lo sustentan desde el día en que se aprobó la resolución correspondiente, por lo que el plazo de impugnación debe transcurrir a partir del día siguiente a aquel en que se le notifica el engrose respectivo, por ser el documento que contiene los fundamentos y motivos definitivos que sirven de base para emitir el acto reclamado.

En el caso, el PVEM promovió recurso de apelación contra la resolución INE/CG267/2015, emitida por el Consejo General del INE en la sesión extraordinaria celebrada el trece de mayo de dos mil quince, en la cual, su representante Jorge Herrera Martínez estuvo presente.

Según la versión estenográfica, además de que no está controvertido en autos, el representante del PVEM estuvo

presente en la sesión, de hecho, intervino al momento en que se discutió el asunto.

Por otra parte, al momento de discutir el proyecto de resolución formulado por la Unidad Técnica de Fiscalización de dicho instituto, los integrantes del Consejo General manifestaron sus puntos de vista y surgieron diversas propuestas que se sometieron a votación del órgano colegiado.

En lo que interesa, la consejera electoral Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles propuso “fortalecer la argumentación” en cuanto al tema de *non bis in ídem*, así como dar respuesta a los planteamientos formulados sobre ese tema por el PVEM al dar contestación a la queja planteada en su contra⁸.

Asimismo, se incorporó una propuesta más, formulada por el consejero Benito Nacif en la cual planteó restar del monto original de ciento nueve millones de pesos, dos millones que fueron

⁸ “[...] Por otra parte, en una segunda intervención señalaré algunas cuestiones que me parece que se tienen que fortalecer en el Proyecto. Una de ellas en particular, es que derivado de estas explicaciones que se han dado de la diferencia de lo que resolvió la Sala Superior y la Sala Regional Especializada y lo que estamos resolviendo hoy, fortalecer los argumentos en torno a por qué no estamos frente a un non bis in ídem.

Gracias, Consejero Presidente”.

“[...] Tiene el uso de la palabra la Consejera Electoral Pamela San Martín.

La C. Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles: Gracias, Consejero Presidente.

[...] Hay otras cuestiones, señalaba que me parece que se tienen que fortalecer en el Proyecto de Resolución, y creo que es importante precisar, decía del argumento non bis in ídem por las razones que se han expuesto, además cuando se habla del beneficio que recibió el partido a lo largo del Proyecto de Resolución, es importante hacer esta separación entre lo que es la materia de este procedimiento y lo que fue la materia anterior, hay algunos apartados en los que eso pudiese generar algo de confusión y me parece que con un engrose podríamos fortalecer esa parte.

Me parece que tenemos que dar una respuesta más puntual a cada uno de los planteamientos que formula el PVEM en su respuesta al emplazamiento, todos están implícitos en el Proyecto de Resolución, pero me parece que vale la pena el que desglosemos con más detalle las respuestas en el mismo sentido en el que nos estamos pronunciando.

Hay algunas menciones a que estamos frente a un deber de cuidado o de vigilancia del partido político, siendo que estamos afirmando que hay una responsabilidad directa por lo que señaló el Tribunal Electoral, entonces tendría que armonizarse el Proyecto de Resolución en su conjunto en este sentido. [...]”

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

aportados por los legisladores en lo personal, con lo cual, la base quedaría de ciento siete millones de pesos⁹.

Derivado de las intervenciones, al momento de iniciar la votación del proyecto de resolución “en lo general”, el Secretario del Consejo General destacó que tenían que realizarse varias votaciones en virtud de dichas propuestas de modificación. Por lo que hace a la votación en lo general, las propuestas fueron aprobadas por *unanimidad* y en cuanto a la referida deducción de los dos millones, se aprobó en lo particular por *mayoría de diez votos*.

Una vez concluida la votación en lo general y particular, el Secretario señaló que *“Tal y como lo establece el Reglamento de Sesiones, Consejero Presidente, procederé a realizar el engrose de conformidad con los argumentos expuestos y a incorporar en su caso, el voto particular que presente el Consejero Electoral Ciro Murayama”*.

Como se advierte, los elementos que deben actualizarse para considerar la validez de una notificación automática, de conformidad con los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Sala Superior y la ley de la materia, no están colmados en su totalidad, ya que si bien en la sesión celebrada el trece de mayo de dos mil quince, estuvo presente el representante del PVEM y en dicho acto fue aprobada la

⁹ “[...] Quisiera referirme en esta segunda intervención, a 2 de los aspectos que fueron materia de discusión en la Comisión de Fiscalización. Uno de ellos ha sido ya mencionado por la Consejera Electoral Pamela San Martín, y ha presentado la propuesta específica de modificar el Proyecto de Resolución para que el monto de los 2 millones 280 mil 962 pesos que corresponden a los 12 contratos suscritos directamente por los Legisladores del PVEM, no sean equiparados a aquéllos de los contratos de los grupos parlamentarios. Estas pueden ser aportaciones de militantes y simpatizantes que deben sumarse para efectos de los topes de ingresos privados anuales del partido político en cuestión. Por lo tanto, apoyo que esa propuesta del monto base para que se sancione al PVEM sea de 107 millones 485 mil 237 pesos, y no los 109 como viene en el Proyecto de Resolución. [...]”

resolución impugnada, lo cierto es que no tuvo a su alcance todos los elementos necesarios para quedar enterado del contenido de la resolución definitiva, así como de los fundamentos y motivos correspondientes, para estar en condiciones de una debida defensa y consecuentemente impugnar la resolución respectiva.

Se afirma lo anterior, porque derivado de la discusión sostenida por los consejeros, se harían modificaciones al proyecto circulado originalmente, lo cual generó que el Secretario del Consejo General anunciara la elaboración de un engrose con el fin de incluir las modificaciones descritas.

De manera que en este caso no es jurídicamente admisible considerar que el referido partido político tuvo conocimiento pleno del acto impugnado y de las razones que lo sustentan desde el día en que se aprobó la resolución.

Sobre todo, si se considera que la materia de modificación del acuerdo impugnado está relacionada directamente con la solicitud del representante del PVEM de que se aplique en su favor la figura jurídica del *non bis in ídem*, lo cual se vincula con la causa de pedir del presente recurso y evidencia que se trató de una modificación importante, por lo que su conocimiento pleno era indispensable para privilegiar su derecho a una debida defensa, máxime que se determinó se incluyeran argumentos en contestación a los planteamientos que formuló el referido partido político al dar contestación a la queja planteada en su contra.

En ese sentido, el plazo de impugnación comenzó a partir del día en que se notificó personalmente el referido engrose que

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

constituye la resolución oficial aprobada en la sesión de trece de mayo.

Al respecto debe aclararse que en autos no obra constancia del día en que se realizó la notificación personal, sin embargo, el propio PVEM afirmó que fue hasta el dieciocho de mayo, cuestión respecto de la cual nada expresó la autoridad responsable en su informe circunstanciado y tampoco acompañó constancia alguna. Por tanto, si la demanda se presentó el veintidós siguiente, debe tenerse promovido en tiempo el recurso de apelación.

Sin que sea obstáculo a lo anterior, la afirmación del tercero interesado, en cuanto a que la notificación personal se realizó a todos los partidos políticos el dieciséis de mayo y no el dieciocho como lo afirma el actor, ya que al respecto solo ofreció como prueba el oficio por el cual se le realizó la notificación personal al PRD, elemento probatorio que solo llevaría a demostrar la fecha en que a dicho partido se le hizo del conocimiento la resolución, pero de ninguna manera resulta eficaz para acreditar la temporalidad de la notificación practicada al PVEM.

En el mismo supuesto se encuentra el SUP-RAP-221/2015 promovido por el PAN, en cuya demanda se afirma que el engrose de la resolución impugnada le fue notificado el dieciocho de mayo de dos mil quince, por lo que, si promovió el recurso de apelación el veintidós siguiente, también cumple con el requisito de oportunidad.

b) Forma. Se presentaron por escrito ante la autoridad señalada como responsable. En las demandas consta la denominación de

los partidos actores y el nombre y firma de quienes promueven en su representación. Asimismo, en todos los casos se identifica el acto impugnado, se mencionan hechos y agravios, además de los artículos supuestamente violados.

c) Definitividad. Según la legislación aplicable, no existe medio de impugnación diverso para modificar o revocar una determinación emitida por el Consejo General del INE, por tanto, el acto es definitivo para efectos de procedencia de estos recursos.

d) Legitimación y personería. Los actores están legitimados por tratarse de partidos políticos que promueven el medio de impugnación a través del respectivo representante.

Los representantes tienen personería, porque tienen reconocida esa calidad ante el referido Consejo General, según el informe circunstanciado en cada uno de los casos.

e) Interés jurídico. Se cumple con este requisito, en virtud de que los cuatro partidos actores hacen valer la ilegalidad de la determinación, por tanto, su pretensión es que se revoque para lo cual resulta útil y necesario la intervención de este Tribunal.

En el caso del PRD, MORENA y PAN, sostienen la ilegalidad de la resolución, esencialmente, que debe incrementarse la sanción que se impuso al PVEM pues, entre otras cosas, en el monto involucrado no se tomó en cuenta el precio real de los promocionales contratados por los legisladores de dicho partido político.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Por lo que hace al PVEM, alega que debe revocarse la resolución porque, entre otras cosas, ya se le había sancionado por los mismos hechos.

De ahí que, como se anticipó, en todos los casos se cumple con el requisito en cuestión.

Apartado B. Escritos de terceros interesados.

Esta Sala Superior reconoce el carácter de terceros interesados con el que comparecen Televisión Azteca S.A. de C.V., TV Azteca S.A.B. de C.V., y Televisa S.A. de C.V., en sendos recursos de apelación 213/2015 y SUP-RAP-214/2015, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la de la ley adjetiva, por contar con un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretenden los partidos de la Revolución Democrática y MORENA, pues pretende la confirmación de la resolución impugnada, ante la afirmación de que se configuró una subvaluación indebida en el costo de los promocionales que benefició al PVEM.

De igual forma, se reconoce la personería de quienes comparecen a nombre de las referidas empresas. Por una parte, Félix Vidal Mena Tamayo, es apoderado de Televisión Azteca S.A. de C.V., y TV Azteca S.A.B. de C.V., carácter que acredita con la copia certificada de la escritura 45,429, que contiene, entre otros, poder general para pleitos y cobranzas a su favor.

En cuanto a Jorge Rubén Vilchis Hernández, quien acude como apoderado de Televisa S.A. de C.V., se encuentra acreditada su calidad en autos, con la certificación notarial de la escritura número 21,233, expedida por el notario público número 100 del Distrito Federal, que de igual forma contiene poder general para pleitos y cobranzas a su favor¹⁰.

Además, se advierte que los comparecientes acudieron dentro de las setenta y dos horas que establece el artículo 17, párrafo 4, de la legislación procesal, pues el plazo inició a partir de las trece horas del dieciocho de mayo, y feneció a la misma hora del veintiuno siguiente. De manera que, si ambos escritos de tercero interesado se recibieron el veintiuno de mayo a las nueve horas con veintiún minutos y doce horas con once minutos respectivamente, deben tenerse presentados de manera oportuna.

CUARTO. Materia de estudio y decisión de este tribunal.

Resolución impugnada.

En la determinación que se revisa en esta ejecutoria, el Consejo General del INE resolvió el procedimiento de fiscalización seguido contra el PVEM por las quejas presentadas por el PRD y MORENA, en los términos siguientes:

a) Se partió de que estaba acreditado el hecho consistente en la aportación a favor del PVEM por parte de los grupos parlamentarios de dicho partido en las cámaras de diputados y de

¹⁰ Las referidas documentales obran en el expediente SUP-RAP-213/2015.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

senadores del Congreso de la Unión, por la difusión de los promocionales de radio y televisión de diversos legisladores, como informes de labores, que favorecieron a dicho partido político, pues la autoridad señaló que ese hecho se demostró desde los primeros procedimientos especiales sancionadores.

b) Consideró demostrada la infracción de recibir aportación por persona prohibida por la ley, específicamente, porque el PVEM se benefició de promocionales que se difundieron como supuestos informes de sus grupos parlamentarios en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

c) Determinó que el PVEM es responsable de dicha infracción.

d) Consideró que la falta es *grave especial* y debía imponerse una sanción al partido, consistente en la reducción del cuarenta por ciento a la ministración mensual de su financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el equivalente a \$322'455,711 (trescientos veintidós millones, cuatrocientos cincuenta y cinco mil, setecientos once pesos 06/100).

Agravios.

El PVEM pretende que se revoque dicha resolución, pues estima que la autoridad lo juzga dos veces por un mismo hecho en contra del principio de *non bis in ídem*, de manera que debió ser absuelto de toda responsabilidad y de cualquier sanción, o en todo caso, la sanción debió ser menor.

En tanto, el PRD, el PAN y MORENA señalan, sustancialmente, que la autoridad responsable dejó de pronunciarse sobre la responsabilidad de las concesionarias de televisión y de los grupos parlamentarios del PVEM, por la aportación en especie como interpósitas personas para el otorgamiento de tiempos en televisión, además de que la aportación derivada del monto de los contratos es inferior al costo real.

Conforme a lo expuesto, no están en controversia los hechos base del asunto, consistentes en la aportación y recepción indebida de propaganda mediante supuestos informes por parte de personas no autorizadas, ni la actualización de la infracción en el actual procedimiento de fiscalización, consistente en recepción por parte del PVEM de una aportación por una entidad prohibida.

Materia de estudio.

De manera que, la materia de la presente ejecutoria se analiza, en resumen, bajo la estructura y decisiones siguientes:

- **Apartado A:** análisis de la prohibición a no ser juzgado dos veces por el mismo ilícito y, por tanto, de la posibilidad de eximir completamente al PVEM de cualquier responsabilidad y de sanción alguna.
- **Apartado B:** estudio de la individualización de la sanción impuesta al PVEM, sobre la base de que está firme la infracción y su responsabilidad.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

- **Apartado C:** revisión de la supuesta omisión del estudio de la responsabilidad de otros sujetos derivadas de la infracción, así como de la apertura de un procedimiento sancionador independiente.

Decisión de este Tribunal.

En relación a los temas señalados, este Tribunal decide, esencialmente, lo siguiente:

No le asiste la razón al PVEM, en la parte de su planteamiento en la que considera infringido el principio *non bis in ídem*, porque se le siguieron dos procedimientos por el mismo hecho (difusión de promocionales relativos a informes legislativos que le beneficiaron), pues las infracciones por las cuales es juzgado y responsabilizado, son distintas y protegen bienes jurídicos diversos, ya que los procedimientos sancionadores se iniciaron por la infracción al modelo de comunicación política al sobreexponer su imagen mediante la propaganda de informes de labores que le benefició, y los procedimientos de fiscalización cuya resolución se impugna, se siguieron porque la propaganda que le benefició la aportaron personas a las que la ley prohíbe hacerlo.

Por otro lado, se consideran **fundados** los agravios del PVEM relativos a la indebida individualización de la sanción, en virtud de que el Consejo General actuó de manera ilegal, al calificar como grave especial la falta y definir la sanción en un doscientos por ciento del monto involucrado, derivado de la ponderación del dolo, pues con ello infringió las reglas del debido proceso, que culmina

con la individualización de la sanción, ya que en el caso a estudio, este elemento no debe tomarse en cuenta para la calificación de la falta como grave especial, sino que debe reprocharse como parte integrante de la conducta.

También se considera incorrecto que la autoridad responsable haya incrementado la sanción en otro cien por ciento más del monto involucrado, sobre la base de que la conducta infractora fue dolosa, pues con ello transgrede la prohibición de la doble valoración.

Finalmente, por lo que toca al último tema, se estiman **inoperantes**, los agravios del PRD relacionados con una supuesta omisión de la autoridad responsable de determinar la responsabilidad de las empresas televisoras y los legisladores de los grupos parlamentarios; lo anterior porque aun cuando el Consejo General del INE no se pronunció en el fondo de la responsabilidad de dichos entes, ello no significa que hubiera omitido algún pronunciamiento al respecto, sino que el análisis de la resolución permite advertir que consideró que estos no eran sujetos del procedimiento de fiscalización, y eso se considera apegado a Derecho.

Todo lo expuesto, conforme a la justificación jurídica que se expone a continuación.

QUINTO. ESTUDIO DE FONDO.

Apartado A: Análisis de alegato de *non bis in ídem*.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Son **infundados** los agravios del PVEM en lo que aduce que la resolución reclamada infringe el principio *non bis in ídem*, al haberse emitido en un procedimiento de fiscalización que lo juzga respecto a conductas por las cuales ya fue sancionado con motivo de diversos procedimientos especiales sancionadores en los que lo responsabilizaron y sancionaron por el beneficio obtenido en la difusión de promocionales relativos a informes de labores de sus legisladores.

Lo infundado de dicho planteamiento reside en que, si bien tanto en diversos procedimientos especiales sancionadores, como en el de fiscalización que culminó con la resolución impugnada, se sancionó al PVEM a partir de los mismos hechos, las infracciones por las cuales es juzgado y sancionado son diferentes y se siguieron válidamente en procedimientos de naturaleza distinta.

Marco normativo.

A efecto de demostrar lo anterior, resulta necesario delimitar el alcance del principio *non bis in ídem*.

Dicho principio, encuentra sustento en los artículos 8, numeral 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 7, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que son del tenor siguiente:

“Artículo 8. Garantías Judiciales

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos”.

“Artículo 14

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia

firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país”.

De lo transcrito se advierte claramente la prohibición de que una persona sea juzgada o sancionada nuevamente por los mismos hechos respecto de los cuales ya hubiera sido condenada o absuelta de manera previa por sentencia firme.

Dicha prohibición encuentra sustento en nuestro país en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

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

Del precepto transcrito se entiende que nadie puede ser juzgado dos veces por un mismo hecho delictuoso, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

Esa prohibición es la que se conoce como el principio *non bis in ídem*, el cual representa una garantía de seguridad jurídica de los procesados en el ámbito penal.

Ahora bien, esta Sala Superior, en la tesis XLV/2002, publicada en las páginas ciento veintiuno y ciento veintidós de Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, de rubro: “*DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.*”, ha sustentado

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

que al derecho administrativo sancionador le son aplicables los principios desarrollados por el Derecho Penal, tomando en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual la Constitución General de la República le impone la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho.

Asimismo, esta Sala Superior en los recursos de apelación SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-94/2015, ha sustentado la aplicabilidad del principio *non bis in ídem* en los procedimientos sancionadores en dos vertientes:

1. Prohibir la duplicidad o repetición de procedimientos respecto de los mismos hechos considerados delictivos.
2. Limitar que una sanción sea impuesta a partir de una doble valoración o reproche de un mismo aspecto.

En relación con la interpretación del principio *non bis in ídem*, en la referida primera vertiente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis XXIX/2014 (10a.), consultable en la página mil ochenta y dos, libro 4, tomo I, marzo de dos mil catorce, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “*SEGURIDAD JURÍDICA. EL DERECHO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ES APLICABLE A LA MATERIA*”

ADMINISTRATIVA", ha establecido que esa limitante tiene como finalidad prohibir que a una persona se le sancione una segunda ocasión por el mismo hecho o para proteger el mismo bien jurídico, en el entendido que ello se actualiza cuando existe identidad en el sujeto, hecho y fundamento (incluso bien jurídico); por lo que cuando una persona lesiona bienes jurídicos diferentes, esa situación actualiza la comisión de varias infracciones distintas y debe sancionarse cada ilícito perpetrado, dado que no hay identidad de fundamento.

En ese mismo sentido se ha pronunciado esta Sala Superior en los recursos de apelación SUP-RAP-299/2012, SUP-RAP-72/2012 y SUP-RAP-27/2013, al establecer que no se actualiza la violación a ese principio, por el hecho de que a una persona se le instruyan dos procesos por ilícitos distintos, derivados de los mismos hechos, si se justifica que ambos tienen sustento en bienes jurídicos diversos.

En consecuencia, lo que verdaderamente prohíbe dicho principio es que una misma persona sea juzgada o sancionada dos veces por los mismos hechos, con base en preceptos que protegen el mismo bien jurídico o en un procedimiento subsecuente de la misma naturaleza.

Caso concreto y juicio.

Una vez determinados los alcances del principio *non bis in ídem* en los procedimientos sancionadores electorales, esta Sala Superior considera que no se actualiza la infracción a dicho principio por haberse analizado con motivo de los mismos hechos

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

conductas infractoras distintas, derivadas de diferentes procedimientos y disposiciones normativas que actualizaron tipos administrativos sancionadores diversos con la finalidad de proteger bienes jurídicos disímiles, como a continuación se expone:

En primer término, resulta necesario precisar que el sustento constitucional del procedimiento especial sancionador lo constituye el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución General de la República, en el que se establece que el INE, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, el sustento para los procedimientos de fiscalización se encuentra en la base II de dicho precepto constitucional, al establecer que la ley ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

En el caso, se instauraron dos vías distintas: la especial sancionadora y el procedimiento de fiscalización con base en los mismos hechos: los informes de labores emitidos por diversos legisladores pertenecientes al grupo parlamentario del PVEM.

De tal manera que los hechos que son objeto del procedimiento de fiscalización que es materia del presente recurso de apelación,

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

son los mismos que ya fueron materia de estudio por esta Sala Superior en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015, SUP-REP-120/2015, SUP-REP-45/2015, SUP-REP-155/2015, SUP-REP-418/2015 y acumulado y SUP-REP-510/2015 y acumulado, SUP-REP-112/2015, SUP-REP-450/2015, SUP-REP-460/2015 Y SUP-REP-555/2015 y acumulado, relacionados con los informes de labores de diversos legisladores y legisladoras del PVEM, como esquemáticamente se señala a continuación:

Informes de legisladores	Expedientes
Diputados Enrique Aubry De Castro Palomino. Ana Lilia Garza Cadena Rubén Acosta Montoya Senadores Carlos Alberto Puente Salas María Elena Barrera Tapia Pablo Escudero Morales	SUP-REP-3/2015. SUP-REP-120/2015.
Diputada Gabriela Medrano Galindo.	SUP-REP-45/2015 y acumulado. SUP-REP-155/2015. SUP-REP-418/2015 y acumulado. SUP-REP-510/2015.
Senadora Ninfa Salinas Sada.	SUP-REP-112/2015 SUP-REP-450/2015 SUP-REP-460/2015 SUP-REP-555/2015 y acumulado.

En dichos medios de impugnación se analizó, como conducta infractora lo siguiente:

1. SUP-REP-3/2015 y acumulados, y SUP-REP-120/2015

Se evidenció una estrategia sistemática e integral en la que seis legisladores del Grupo Parlamentario del PVEM (Senador Carlos Alberto Puente Salas, Diputado Enrique Aubry de Castro Palomino, Diputada Ana Lilia Garza Cadena, Senadora María Elena Barrera Tapia, Senador Pablo Escudero Morales, Diputado

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Rubén Acosta Montoya, citados conforme al orden en que se difundieron sus promocionales respectivos).

Difundieron doscientos treinta y nueve mil trescientos un spots, que fueron transmitidos a través de cuarenta y dos concesionarios de televisión abierta, seis de televisión restringida y una radiodifusora, con cobertura en distintos ámbitos geográficos del país, de manera reiterada y prácticamente ininterrumpida del dieciocho de septiembre al nueve de diciembre de dos mil catorce.

Es decir, durante setenta y dos días, de los cuales veintiocho fueron antes del inicio del proceso electoral federal y cuarenta y cuatro durante el mismo, antes del inicio de las precampañas de los partidos políticos, en los que se hacía mención en forma preponderante del nombre y aparecía el emblema del PVEM.

Lo anterior fue considerado contrario a la normativa electoral por esta Sala Superior, en virtud de que los promocionales difundidos dejaron de satisfacer el cumplimiento de diversos parámetros establecidos en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para los informes de labores, tales como los atinentes a la periodicidad, inmediatez, temporalidad, forma en su rendición y contenido.

En ese contexto, este órgano jurisdiccional señaló que tal conducta trastocó esencialmente el modelo de comunicación política orientado por el artículo 41 de la Constitución Federal, así como el 160 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y determinó que el PVEM incurrió en responsabilidad

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

directa como consecuencia del beneficio que obtuvo con la promoción que se hizo de su nombre, emblema e imagen a través de los promocionales que se transmitieron a nivel nacional en radio y televisión fuera de las pautas establecidas por el INE.

En tal virtud, la Sala Superior determinó que la conducta cometida constituía una infracción grave.

2. SUP-REP-45/2015 y acumulados, SUP-REP-155/2015, SUP-REP-418/2015 y acumulado, y SUP-REP-510/2015

Esta Sala Superior tuvo como hechos acreditados la difusión del promocional de la Diputada Federal Gabriela Medrano Galindo, versión televisión, denominado el “Verde Sí cumple”, durante el periodo comprendido del once al diecinueve de diciembre de dos mil catorce, en el cual se detectaron diecinueve mil noventa y siete impactos en trescientos once canales de televisión abierta y que su difusión fue cubierta con recursos del Grupo Parlamentario del PVEM, en la Cámara de Diputados, así como con recursos personales de la legisladora.

Al respecto, estimó que el promocional alusivo al informe de labores de la diputada federal en cuestión no se ajustó a las hipótesis a que refiere el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo cual no puede ser considerado como un genuino informe de labores, de ahí que la Sala entonces responsable debió considerar que se transgredió el modelo de comunicación política aplicable a la propaganda de los partidos políticos en relación con los informes de labores de los servidores públicos.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

En ese orden de ideas, se estimó que el PVEM incurrió en responsabilidad directa como consecuencia del beneficio que obtuvo con la promoción que se hizo de su nombre, emblema e imagen a través del promocional que se transmitió a nivel nacional en televisión fuera de las pautas establecidas por el INE.

En ese contexto, este órgano jurisdiccional consideró que la infracción debía calificarse como grave.

3. SUP-REP-112/2015, SUP-REP-450/2015, SUP-REP-460/2015 y SUP-REP-555/2015 y acumulado

Esta Sala Superior tuvo por acreditada la contratación, existencia y difusión en televisión abierta en diversas emisoras de toda la República, de los promocionales denominados “Vales de medicinas vers. Ninfa Salinas” identificados por los numerales 2 y 3, los cuales fueron contratados para difundir la publicidad del *informe de gestión de la Senadora Ninfa Salinas Sada* y se transmitieron entre el diecinueve y veintiuno de febrero y veinte y veinticinco del mismo mes de dos mil quince, respectivamente, ascendiendo a un total de treinta y cuatro mil novecientos veintitrés impactos.

Al respecto, este órgano jurisdiccional consideró que los promocionales aludidos incumplen los requisitos legales para ser considerados informes de labores, de acuerdo a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Por ello, la Sala Superior consideró que la infracción que se actualiza es la del modelo de comunicación política, previsto el artículo 443, párrafo 1, inciso n), en relación al numeral 160, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al generar una sobreexposición indebida del PVEM, al formar parte de los spots que corresponden a la estrategia, sucesiva y escalonada, implementada mediante la transmisión de promocionales semejantes.

En resumen, las conductas infractoras analizadas por esta Sala Superior con motivo de diversos procedimientos especiales sancionadores fueron por la transmisión en radio y televisión de forma sucesiva, secuencial y/o escalonada por parte de los legisladores del PVEM, lo cual generó la sobreexposición del mencionado instituto político frente a la ciudadanía vulnerando el modelo de comunicación política previsto en la Constitución General de la República.

Se consideró por parte de esta Sala Superior que dicha conducta infringía los artículos 41, base III, de la Constitución General de la República, relacionado con los diversos 160, 242, párrafo 5 y 443, párrafo 1, inciso n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que protegían el bien jurídico relativo a la equidad en la contienda, mediante el uso adecuado del modelo de comunicación política en la difusión de los informes de labores de los legisladores.

En cambio, en el procedimiento de fiscalización que es materia del presente medio de impugnación, se analiza como conducta

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

infractora la recepción de aportaciones en especie de entes prohibidos por el legislador.

En relación con lo cual el INE determinó, en la resolución impugnada, que se infringían los artículos 25 numeral 1, incisos a) e i), en relación al 54 numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, que protegen los bienes jurídicos relativos al principio de no injerencia del poder público en la contienda democrática a fin de mantener su equidad, mediante el correcto destino de los recursos públicos, así como la imparcialidad en su uso, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por ello, resulta claro que las sanciones a que hace alusión el partido recurrente, derivaron de diferentes procedimientos y disposiciones normativas que actualizaron tipos administrativos sancionadores diversos con la finalidad de proteger bienes jurídicos disímiles.

Esto es, los procedimientos especiales sancionadores tuvieron por objeto analizar una infracción a la normatividad electoral por actos relacionados con informes de labores que vulneraron el modelo de comunicación política, y el procedimiento de fiscalización, que constituye la materia de la presente litis, se circunscribe a los recursos de los partidos políticos y la verificación de la licitud o ilícito del origen de esos recursos, a partir de las personas que los aportaron.

En consecuencia, si bien es cierto que en diversos procedimientos especiales sancionadores y en el procedimiento de fiscalización

que nos ocupa se analizaron los mismos hechos, también lo es que se estudiaron conductas infractoras diversas, disposiciones normativas que actualizaron tipos administrativos sancionadores diversos con la finalidad de proteger bienes jurídicos disímiles.

Razón por la cual esta Sala Superior considera que no se actualizó la transgresión al principio *non bis in ídem*, **en la modalidad de ser juzgado en dos procesos por los mismos hechos**, contenido en el artículo 23 de la Constitución.

APARTADO B. Estudio de la individualización de la sanción impuesta al PVEM.

En relación con la individualización de la sanción impuesta al PVEM por parte del Consejo responsable en la resolución impugnada, resulta necesario hacer referencia a las consideraciones siguientes:

I. Monto involucrado y consideraciones del decomiso del beneficio obtenido, como base para establecer la sanción.

En relación con la imposición de la sanción, el Consejo General responsable estableció, como base de la misma, el monto del beneficio obtenido y la figura del decomiso para la materia administrativa sancionatoria, con sustento en las siguientes consideraciones:

“Ahora bien, como lo demuestran las diversas constancias que integran el expediente que hoy se resuelve, para sufragar la estrategia sistemática e integral a favor del partido político, para la producción de 293,321 (doscientos noventa y tres mil trescientos veintiún)⁸ promocionales, y su transmisión en radio y televisión, se

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

pagó un monto total de \$109,765,199.94 (ciento nueve millones setecientos sesenta y cinco mil ciento noventa y nueve pesos 94/100 M.N.).

Monto que se integra de la siguiente forma:

[...]

PRESTADOR DEL SERVICIO	PAGO REALIZADO POR	CONTRATADO	
		NÚMERO	MONTO
TV Azteca, S.A.B. de C.V.	Fracción Parlamentaria del PVEM en la Cámara de Diputados	S/N	\$5,746,461.53
		Total	\$22,985,846.12
Televisión de Puebla, S.A. de C.V.	Fracción Parlamentaria del PVEM en la Cámara de Diputados	GTLE20140245	\$6,190,476.18
		Subtotal	\$6,190,476.18
Televisa, S.A. de C.V.	Fracción Parlamentaria del PVEM en la Cámara de Diputados	TN140715	\$412,380.00
		DF140944	\$6,190,476.18
		DF140948	\$6,190,476.18
		DF140940	\$6,190,476.18
		TN140716	\$678,600.00
		TN140717	\$678,600.00
		TN140718	\$678,600.00
		Subtotal	\$21,019,608.54
Fracción Parlamentaria		Total	\$50,195,930.84
Televisión de Puebla, S.A. de C.V.	Enrique Aubry de Castro	GTLE20140263	\$309,523.82
Televisa, S.A. de C.V.	Palomino	TN140725	\$45,820.00
		DF140947	\$309,523.82
	Ana Lilia Garza Cadena	TN140722	\$75,400.00
		DF140950	\$309,523.82
	Rubén Acosta Montoya	TN140721	\$75,400.00
		Gabriela Medrano Galindo	TN140728
		DF140954	\$309,523.82
Legisladores		Subtotal	\$1,510,115.28
Producción de Spots		Total	\$750,000.00
Cámara de Diputados		Total	\$52,456,046.12
Canal XXI, S.A. de C.V.	Fracción Parlamentaria del PVEM en el Senado de la República	1182	\$6,500,000.00
		Total	\$6,500,000.00
TV Azteca, S.A.B. de C.V.	Fracción Parlamentaria del PVEM en el Senado de la República	S/N	\$5,746,461.53
		S/N	\$5,746,461.53
		S/N	\$5,746,461.53
		S/N	\$7,430,769.23
		Subtotal	\$24,670,153.82
Televisa, S.A. de C.V.	Fracción Parlamentaria del PVEM en el Senado de la República	DF140945	\$6,190,476.18
		TN140719	\$678,600.00
		DF140946	\$6,190,476.18
		TN140720	\$678,600.00
		DF150568	\$9,750,000.00
		TNT150187	\$1,131,000.00
		Subtotal	\$24,619,152.36

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

PRESTADOR	PAGO	CONTRATADO	
Fracción Parlamentaria		Total	\$55,789,306.18
Televisa, S.A. de C.V.	María Elena Barrera Tapia	DF140949	\$309,523.82
		TN140723	\$75,400.00
	Pablo Escudero Morales	DF140951	\$309,523.82
		TN140724	\$75,400.00
Legisladores		Subtotal	\$769,847.64
Producción de Spots		Total	\$750,000.00
Cámara de Senadores		Total	\$57,309,153.82
TOTAL CONTRATADO			\$109,765,199.94

Como se ha descrito, el artículo 25 numeral 1, inciso i) en relación con el artículo 54 numeral 1, inciso a), ambos de la Ley General de Partidos Políticos, prohíben a los poderes públicos y a quienes lo detentan realizar aportaciones por sí o por interpósita persona. La prohibición es clara y no admite excepción alguna. De tal manera que, en la especie, la vulneración a la norma es evidente pues los promocionales que beneficiaron al partido político fueron sufragados por integrantes del Poder Legislativo Federal.

Llegados a este punto es fundamental aclarar que del monto total contratado de \$109,765,199.94 (ciento nueve millones setecientos sesenta y cinco mil ciento noventa y nueve pesos 94/100 M.N.), sólo **\$107,485,237.02 (ciento siete millones cuatrocientos ochenta y cinco mil doscientos treinta y siete pesos 02/100 M.N.)** fueron erogados por los grupos parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México en las Cámaras del Congreso de la Unión, monto que constituye aportación en especie. Los restantes \$2,279,962.92 (dos millones doscientos setenta y nueve mil novecientos sesenta y dos pesos 92/100 M.N.) fueron erogados por los legisladores de sus recursos personales, razón por la cual no se aplicará sanción alguna puesto que con ello no se vulneró lo establecido en los artículos 25 numeral 1, incisos a) e i), en relación al 54 numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo ya expuesto, este Consejo General concluye que el Partido Verde Ecologista de México vulneró lo establecido en los artículos 25 numeral 1, incisos a) e i) en relación con el artículo 54 numeral 1, inciso a), ambos de la Ley General de Partidos Políticos, pues, como se ha demostrado, se vio beneficiado por la aportación en especie prohibida por la normatividad electoral configurada por los mensajes en radio y televisión sufragados por las fracciones parlamentarias del Partido Verde Ecologista de México en las Cámaras de Diputados y Senadores y por los legisladores de ese instituto político, por un monto total de **\$107,485,237.02 (ciento siete millones cuatrocientos ochenta y cinco mil doscientos treinta y siete pesos 02/100 M.N.)**, por lo que el presente procedimiento debe declararse **fundado**”.

[...]

... este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Además, debe tenerse en cuenta la tesis XII/2004 "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 la que se advierte: "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".

Al efecto, es importante señalar que de conformidad con la sentencia de recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-454/2012, 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. Su finalidad 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. Lo anterior, toda vez que, no obstante que se impusiera una sanción, el autor del ilícito obtendría, de cualquier forma, un beneficio.

Asimismo, la Sala Superior sostuvo en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-461/2012 que las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que en lo futuro, tanto individuos que conforman la sociedad en general, como el partícipe de un ilícito, no cometan nuevas y menos las mismas violaciones a la ley, pues con ello se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho.

Esto es, la intervención Estatal debe ser lo suficientemente apta para desalentar al infractor de continuar en su oposición a la ley, ya que, de otra manera, incluso, podría contribuir al fomento de tales conductas ilícitas, y no quedaría satisfecho el propósito disuasivo que está en la naturaleza misma de las sanciones.

En atención a esto último, la Sala Superior sostiene que la selección y cuantificación de la sanción concreta por parte de la autoridad electoral debe realizarse de forma tal, que pueda considerarse superior a cualquier beneficio obtenido, pues si éstas produjeran una afectación insignificante o menor en el infractor, en comparación con la expectativa de la ventaja a obtener con el ilícito, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si en una primera sanción no resintió un menoscabo o, incluso, a pesar de ello conservó algún beneficio.

Por ello, la consecuencia del ilícito debe tomar en cuenta la necesidad de cumplir con una función equivalente a la restitución o reparación del beneficio obtenido, así como los que derivaron de su comisión, con la finalidad de que no se mantengan como parte del patrimonio del autor del ilícito, para que no se vea beneficiado de alguna forma por su comisión.

Incluso, 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.

De modo que, concluye la Sala Superior, ciertamente, en principio, es totalmente apegado a Derecho que las sanciones relacionadas con ilícitos derivados de ingresos o actos que finalmente se traduzcan en un beneficio para el infractor, sean sancionadas con un monto económico superior al involucrado.

[...]

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción III consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el Partido Político Verde Ecologista de México, se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

[...]"

De las consideraciones transcritas, se advierte:

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

1. Que el Consejo General responsable determinó que el PVEM se vio beneficiado por la aportación en especie prohibida por la normatividad electoral por la difusión de los mensajes en radio y televisión sufragados por las fracciones parlamentarias del PVEM en las cámaras de diputados y senadores y por los legisladores de ese instituto político, por un monto total involucrado de **\$107'485,237.02** (ciento siete millones, cuatrocientos ochenta y cinco mil doscientos treinta y siete pesos 02/100 M.N.)
2. Que en la imposición de la sanción respectiva al PVEM, debía tomarse en consideración el criterio de que en el procedimiento administrativo sancionador electoral, cuando la infracción es de carácter patrimonial, la multa debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso del beneficio obtenido por quien cometió la falta; lo anterior con sustento en la tesis de esta Sala Superior, de rubro: "MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO" y lo considerado en el recurso de apelación SUP-RAP-454/2012.

Estos razonamientos resultan apegados a derecho, toda vez que la figura del decomiso en los procedimientos administrativos sancionadores, como bien lo estableció el Consejo General responsable, tiene como base que todos los objetos en los cuales recayó el ilícito, así como los que derivaron de su comisión, sean sustraídos del patrimonio del infractor.

Ello es así, porque la finalidad de esa figura jurídica, es que el individuo que comete un ilícito no se vea beneficiado de ninguna forma por su comisión, ya que constituye una circunstancia de orden público e interés general, inhibir las conductas ilícitas que alteren la vida en sociedad, con lo cual no se lograría la finalidad que persigue el *ius puniendi* del Estado. De otra manera, no obstante que se impusiera una sanción, el autor del ilícito obtendría de cualquier forma un beneficio.

Lo anterior, además de ser apegado a Derecho, debe permanecer firme al no ser objeto de controversia en el presente asunto.

II. Consideraciones relacionadas con el dolo y la calificación de la falta como grave especial.

En relación a este tema, esta Sala Superior considera que el Consejo General actuó de manera ilegal, al incrementar el monto de la sanción en un doscientos por ciento del monto involucrado, derivado de la ponderación del dolo en la individualización de la sanción, pues con ello infringió las reglas del debido proceso, ya que este elemento no debe tomarse en cuenta en la calificación como grave especial de la falta.

En efecto, en la doctrina penal existen delitos en los que similarmente a lo que ocurre con los tipos administrativos sancionadores, el dolo constituye un elemento inmerso en la conducta.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Por ejemplo, en algunas configuraciones del delito de fraude, el dolo está inmerso en el tipo sancionador, en específico en la conducta requerida para su actualización.

De hecho, en la tesis de jurisprudencia por contradicción, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido lo siguiente:

*“FRAUDE ESPECÍFICO. ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DEL DELITO DE, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 319, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA Y 381, PÁRRAFO DÉCIMO TERCERO, DEL CÓDIGO PUNITIVO PARA EL ESTADO DE OAXACA. Entre los elementos de las figuras de fraude específico previstas en tales dispositivos, no se señala al engaño, como constitutivo del delito, por lo que la integración de éste requiere únicamente la demostración de los siguientes elementos: la celebración de un convenio entre el fabricante, empresario, contratista o constructor de una obra cualquiera y el contratante; que en la ejecución de la obra propalada se empleen materiales en cantidad o calidad inferiores a lo convenido o mano de obra inferior a lo estipulado; y que se haya recibido el precio convenido o parte de él, según sea el caso. Ello es así, porque **el elemento subjetivo del dolo en la comisión del delito de referencia, se exterioriza objetivamente a través de la conducta descrita en el tipo penal**, esto es, cuando el sujeto activo se compromete a realizar la obra bajo determinadas características y especificaciones y decide emplear materiales en cantidad o calidad inferiores a lo pactado, se revela su ánimo de defraudar. Además de que si bien el incumplimiento de lo pactado es factible que dé origen a acciones civiles, de cualquier manera, la conducta desplegada por el activo al estar tipificada como delito puede analizarse a la luz del derecho penal”¹¹.*

¹¹ Época: Novena Época, Registro: 190624, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2000, Materia(s): Penal, Tesis: 1a./J. 34/2000, Página: 157.

Tesis de jurisprudencia 34/2000. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: presidente José de Jesús Gudiño Pelayo, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Ministro Juventino V. Castro y Castro.

Asimismo, es ilustrativa la tesis del rubro y texto:

*“FRAUDE POR SORTEOS, RIFAS, LOTERÍAS, PROMESAS DE VENTA. **EL DOLO SE ENCUENTRA INMERSO EN EL TIPO PENAL** (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN). El artículo 315, fracción VIII, del Código de Defensa Social del Estado de Yucatán, establece que comete el delito de fraude el que por sorteos, rifas, loterías, promesas de venta o por cualquier otro medio se quede en todo o en parte con las cantidades recibidas, sin entregar la mercancía u objetos prometidos, y si bien el citado precepto, no revela explícitamente como elemento constitutivo del tipo penal que prevé, la maquinación, el engaño, los artificios o el error como medios de comisión para obtener el lucro indebido, no menos cierto es que tales elementos se encuentran inmersos de manera intrínseca en el tipo penal de que se trata al realizar dichas conductas y luego no entregar el objeto prometido¹²”.*

Ahora bien, en relación con el análisis de la existencia del dolo en la conducta infractora, el Consejo General, estableció lo siguiente:

*...5. **Determinación de la sanción.** Que una vez que ha quedado acreditada la comisión de la conducta ilícita, cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acorde al criterio establecido dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:*

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

[...].

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizó la falta que se imputa.

[...].

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

[...].

En el presente asunto, la conducta desplegada por el Partido Verde Ecologista de México resulta evidentemente dolosa.

¹² Época: Novena Época, Registro: 194181, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999
Materia(s): Penal, Tesis: XIV.2o.89 P, Página: 547

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

De hecho, el dolo es verdad jurídica pues así lo estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-REP-120/2015, que a la letra se transcribe:

[...]

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

*Una vez expuesto el tipo de infracción, las circunstancias de modo tiempo y lugar, la trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejados, y considerando los elementos mencionados, este Consejo General considera que la conducta irregular cometida por el Partido Verde Ecologista de México debe calificarse como **GRAVE ESPECIAL**.*

Ahora bien, toda vez que en la especie se acreditó una violación a los principios de no injerencia del poder público en la contienda democrática, de equidad y legalidad, y por haberse vulnerado las bases constitucionales de un gobierno democrático, la falta cometida es de gran relevancia, puesto que conlleva una intromisión gubernamental (en este caso las fracciones parlamentarias del Partido Verde Ecologista de México en las Cámaras de Diputados y Senadores y por los legisladores de ese instituto político) tendiente a modificar la balanza de los comicios electorales.

En este orden de ideas, se considera que dicha falta debe calificarse como grave.

*Con independencia de lo anterior, al analizar las circunstancias específicas **y tomar en consideración que existió dolo en el actuar del partido político**, la gravedad de la falta debe calificarse como especial, pues además de la gran relevancia, no se encuentran elementos subjetivos que agraven las consideraciones manifestadas en el párrafo anterior.*

[...]

De lo transcrito se advierte que la autoridad administrativa electoral responsable, para determinar la existencia del dolo en la conducta del PVEM y calificar la gravedad de la sanción como especial, consideró, esencialmente:

1. Que la conducta resultaba evidentemente dolosa en atención a lo determinado por esta Sala Superior en el

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-120/2015 y acumulados.

2. Al momento de individualizar la sanción, determinó, en principio, que dadas las circunstancias del caso la conducta resultaba grave y que, al analizar dichas circunstancias y además la existencia del **dolo**, la calificación debía **incrementarse o agravarse** al grado especial.

Posteriormente, la responsable prosiguió con la imposición de la sanción y consideró lo que a continuación se transcribe:

“Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a la conducta realizada por el Partido Verde Ecologista de México, se desprende lo siguiente:

- *La falta se califica como GRAVE ESPECIAL*
- *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.*
- *El partido político se vio beneficio por aportaciones en especie provenientes de las fracciones parlamentarias del Partido Verde Ecologista de México en las Cámaras de Diputados y Senadores y por los legisladores de ese instituto político.*

[...]

- *Existen elementos que comprueban que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo.*
- *El monto al que ascendieron los beneficios de la aportación en especie materia de la presente Resolución fue de \$107,485,237.02 (ciento siete millones cuatrocientos ochenta y cinco mil doscientos treinta y siete pesos 02/100 M.N.).*

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Establecido lo anterior y una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda al catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones 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 esta Ley; y*
- V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, 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 administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en 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.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la Legislación Electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los Partidos Políticos Nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Por lo anterior este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Además, debe tenerse en cuenta la tesis XII/2004 "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 la que se advierte: "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".

Al efecto, es importante señalar que de conformidad con la sentencia de recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-454/2012, 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. Su finalidad 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. Lo anterior, toda vez que no obstante que se impusiera una sanción, el autor del ilícito obtendría, de cualquier forma, un beneficio.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Asimismo, la Sala Superior sostuvo en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-461/2012 que las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que, en lo futuro, tanto individuos que conforman la sociedad en general, como el partícipe de un ilícito, no cometan nuevas y menos las mismas violaciones a la ley, pues con ello se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho.

Esto es, la intervención Estatal debe ser lo suficientemente apta para desalentar al infractor de continuar en su oposición a la ley, ya que, de otra manera, incluso, podría contribuir al fomento de tales conductas ilícitas, y no quedaría satisfecho el propósito disuasivo que está en la naturaleza misma de las sanciones.

En atención a esto último, la Sala Superior sostiene que la selección y cuantificación de la sanción concreta por parte de la autoridad electoral debe realizarse de forma tal, que pueda considerarse superior a cualquier beneficio obtenido, pues si éstas produjeran una afectación insignificante o menor en el infractor, en comparación con la expectativa de la ventaja a obtener con el ilícito, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si en una primera sanción no resintió un menoscabo o, incluso, a pesar de ello conservó algún beneficio.

Por ello, la consecuencia del ilícito debe tomar en cuenta la necesidad de cumplir con una función equivalente a la restitución o reparación del beneficio obtenido, así como los que derivaron de su comisión, con la finalidad de que no se mantengan como parte del patrimonio del autor del ilícito, para que no se vea beneficiado de alguna forma por su comisión.

Incluso, 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.

De modo que, concluye la Sala Superior, ciertamente, en principio, es totalmente apegado a Derecho que las sanciones relacionadas con ilícitos derivados de ingresos o actos que finalmente se traduzcan en un beneficio para el infractor, sean sancionadas con un monto económico superior al involucrado.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que la sanción contenida en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracciones I y II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no son aptas para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del Partido Político Nacional infractor, una amonestación pública, así como una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, serían poco idóneas para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa, para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Las sanciones contempladas en la fracción IV no es aplicable a la materia competencia del presente procedimiento.

Asimismo, la sanción contenida en la fracción V consistente en la cancelación del registro como partido político, se estima aplicable 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 de financiamiento 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 orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción III consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el Partido Político Verde Ecologista de México, se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

La doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la multa se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

*En este sentido, la sanción que debe imponer esta autoridad debe de ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso*¹⁹.

De este modo, una vez que se estableció el beneficio obtenido y considerando la gravedad de la falta especial, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de dolo en el obrar, el conocimiento de la conducta y la vulneración al artículo 25 numeral 1, inciso i) en relación con el artículo 54 numeral 1, inciso a), ambos de la Ley General de Partidos Políticos, la singularidad en la conducta, el objeto de la sanción a imponer que en el caso, es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas en un futuro.

Por los argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido Verde Ecologista de México, debe ser superior al monto del beneficio obtenido, en razón de la trascendencia de la norma transgredida al haber recibido una aportación de ente prohibido, por un monto de \$107,485,237.02 (ciento siete millones cuatrocientos ochenta y cinco mil doscientos treinta y siete pesos 02/100 M.N.), de conformidad con las constancias de autos, por lo que procede sancionar al partido político, con una sanción económica equivalente al 200% (doscientos por ciento) del monto involucrado”.

De lo considerado por la responsable, se desprende que, derivado de la calificación de la falta como grave especial (una vez que se tomaron en consideración las circunstancias del caso y el dolo) la sanción que se debía imponer era del **doscientos por ciento** del monto involucrado, lo cual se sustentó sustancialmente en lo que a continuación se expone:

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

1. El monto del beneficio obtenido fue de \$107'485,237.02 (ciento siete millones cuatrocientos ochenta y cinco mil doscientos treinta y siete pesos 02/100).
2. Para disuadir la comisión de la conducta infractora en ulteriores ocasiones, se debía tomar en consideración una sanción que resultara superior al monto del beneficio obtenido, de conformidad con lo sustentado por esta Sala Superior en relación con la figura del decomiso.
3. Del catálogo de sanciones previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la que consideró idónea para cumplir con el objetivo precisado en el numeral que precede, fue la prevista en la fracción III, consistente en la reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde al PVEM para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Esto es, de lo reseñado con antelación, se advierte claramente que el Consejo General responsable avanzó hacia una sanción equivalente al **doscientos por ciento del monto** involucrado, de manera ilegal, al infringir las reglas del debido proceso, que culmina con la individualización de la sanción.

Ello, en virtud de que aun cuando consideró que el dolo quedaba acreditado con lo determinado por esta Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-120/2015 y acumulados, procedió a incrementar la gravedad de la falta a especial e impuso por ello una sanción de un

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

doscientos por ciento del monto involucrado o beneficio obtenido, tomando en consideración el dolo, más allá de un elemento propio de la conducta.

De ahí que la autoridad responsable realizó una incorrecta individualización de la sanción, al valorar el dolo como agravante, y a partir de ello calificar la conducta como grave especial, cuando dicho elemento debió ponderarse en el análisis de la propia conducta por ser, en este caso particular, un elemento que forma parte de la misma.

En efecto, resulta conveniente tener presente que la infracción por la cual se impuso una sanción al PVEM está prevista en los mencionados artículos 25, párrafos 1 y 4, y 54, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, que establecen, sustancialmente: **a)** que los partidos políticos tienen la obligación de **rechazar** toda clase de apoyo proveniente de las personas prohibidas, y **b)** que **los poderes de la Federación tienen prohibido** realizar aportaciones, salvo el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley.

Esta infracción, bajo la forma acreditada en el particular, similarmente al criterio del ilícito penal, prevé el dolo como elemento de la conducta.

Ello, porque el primer elemento del tipo bajo la modalidad actualizada, en el caso exige como conducta esperada, el rechazo de la aportación, esto es, el conocimiento evidente de la ilicitud al aceptar una aportación de quien no puede recibirla y la voluntad de no rechazarlo.

Lo anterior, encuentra sentido al tomar en cuenta que, para lograr la configuración de esta infracción, la autoridad responsable tuvo que analizar el dolo como uno de los elementos de la conducta desplegada por el PVEM, es decir, para que el Consejo General concluyera que se vulneró lo establecido en las referidas disposiciones legales, primero determinó que dicho partido “no rechazó” la aportación en especie, aun cuando tenía pleno conocimiento de que los recursos provenían de sus grupos parlamentarios en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Por ello, como el dolo es parte de la conducta demostrada en el caso, evidentemente, no podría constituir una condición para agravar la calificación de la falta o la infracción administrativa, a efecto de que el Consejo General la tomara en consideración para calificar la gravedad como especial y, con base en ello, imponer el doscientos por ciento del monto involucrado de la infracción.

Aunado a lo anterior, se advierte una falta de claridad en la argumentación de la responsable, al afirmar lo siguiente:

*Una vez expuesto el tipo de infracción, las circunstancias de modo tiempo y lugar, la trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejados, y considerando los elementos mencionados, este Consejo General considera que la conducta irregular cometida por el Partido Verde Ecologista de México debe calificarse como **GRAVE ESPECIAL**.*

Ahora bien, toda vez que en la especie se acreditó una violación a los principios de no injerencia del poder público en la contienda democrática, de equidad y legalidad, y por haberse vulnerado las bases constitucionales de un gobierno democrático, la falta cometida es de gran relevancia, puesto que conlleva una intromisión gubernamental (en este caso

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

las fracciones parlamentarias del Partido Verde Ecologista de México en las Cámaras de Diputados y Senadores y por los legisladores de ese instituto político) tendiente a modificar la balanza de los comicios electorales.

En este orden de ideas, se considera que dicha falta debe calificarse como grave.

*Con independencia de lo anterior, al analizar las circunstancias específicas **y tomar en consideración que existió dolo en el actuar del partido político**, la gravedad de la falta debe calificarse como especial, pues además de la gran relevancia, **no se encuentran elementos subjetivos que agraven las consideraciones manifestadas en el párrafo anterior.***

Lo anterior, ya que después de calificar la conducta como especial, establece que “no se encuentran elementos subjetivos que agraven las consideraciones manifestadas en el párrafo anterior”, no obstante, ese párrafo se refiere a la calificación de la conducta únicamente como grave.

Sin embargo, en el caso el Consejo General del INE, sí debe tomar en consideración para imponer la sanción, la trascendencia de la conducta porque esta afecta el sistema de fiscalización previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la ley.

Esto es, la autoridad responsable, sin tomar en cuenta el dolo como elemento agravante de la falta, ya que en el presente caso es un elemento de la conducta, deberá partir del monto involucrado, calificar la falta a partir de la trascendencia de la transgresión al marco constitucional y legal en materia de fiscalización por el uso de recursos provenientes de entes prohibidos, bajo las premisas firmes de que en la especie se acreditó una violación a los principios de no injerencia del poder

público en la contienda democrática, de equidad y legalidad, y una vulneración a las bases constitucionales de un gobierno democrático, precisamente, por la intromisión gubernamental (en este caso las fracciones parlamentarias del PVEM en las Cámaras de Diputados y Senadores y por los legisladores de ese instituto político), con una afectación a la balanza de los comicios electorales.

Hecho lo cual, la autoridad responsable deberá avanzar en la individualización considerando las circunstancias que rodearon la contravención normativa, para definir finalmente la sanción.

Ello, en términos de lo establecido por el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé como circunstancias a valorar para tal efecto:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Desde luego, sin volver a reprochar los elementos que ya hubiera considerado, como es el caso del monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

III. Definición de otro cien por ciento adicional en la sanción, como consecuencia del dolo.

En forma posterior a que la autoridad responsable avanzó hacia la imposición de una sanción equivalente al doscientos por ciento del beneficio obtenido, al calificarse la conducta como grave especial (una vez que se tomaron en consideración las circunstancias del caso y el dolo), el Consejo General responsable, determinó imponer un cien por ciento más del monto involucrado, por considerar este elemento como agravante o calificativa de la conducta infractora.

Ello, con base en las siguientes consideraciones:

*“No obstante lo anterior, no debe ignorarse **que en el presente caso existió dolo** para la obtención de recursos ilícitos para la promoción analizada, pues bajo el amparo de un ejercicio de rendición de informes legislativos, se financió una campaña permanente y de sobreexposición en favor del Partido Verde Ecologista de México, **lo que a juicio de esta autoridad constituye un agravante que incrementa la sanción** establecida en el párrafo anterior en un 100% (cien por ciento) del monto involucrado.*

Esto es así, en virtud que no es razonable que un Partido Político consienta que un ente que tiene prohibido realizar aportaciones a dichos institutos políticos, le allegue de un servicio al que también tiene expresamente prohibido acceder por sí o por interpósita persona.

Por tales razones, es que este Consejo General estima que lo procedente es aplicar el incremento antes mencionado a la sanción, para que ésta sea proporcional a la falta cometida y

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

cumpla con el efecto disuasivo respecto de realizar conductas contrarias a las normas en la materia.

*En consecuencia, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Verde Ecologista de México, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del **40%** (cuarenta por ciento) de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, **hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de \$322,455,711.06 (trescientos veintidós millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil setecientos once pesos 06/100 M.N.).***

De la transcripción que precede, se advierte que:

1. La autoridad responsable determinó incrementar la sanción impuesta al PVEM, en un cien por ciento adicional del monto involucrado, al considerar el dolo como agravante.
2. Estableció como sanción la reducción del cuarenta por ciento de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde al PVEM para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el equivalente a trescientos veintidós millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil setecientos once pesos, con seis centavos, esto es, el trescientos por ciento del monto involucrado.

Dichas consideraciones son contrarias a Derecho, primero, porque no obstante que ya quedó precisado que el dolo es un elemento de la conducta sancionada, de manera indebida, la calificó como doblemente dolosa cuando, en su caso, el dolo sólo

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

puede valorarse en una sola ocasión; en segundo lugar, porque lo estudió como agravante de la conducta.

Lo anterior, porque para fijar o determinar la sanción que corresponde a un partido político por alguna infracción cometida, debe tomar en cuenta tanto los elementos de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las condiciones subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, dentro del cual se encuentra el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa.

Asimismo, este Tribunal ha sostenido que, en dicho proceso de individualización, la autoridad sancionadora o el juzgador correspondiente, debe atender a los principios del Derecho Penal, conforme a la tesis de jurisprudencia del rubro: *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”*.

De manera que, precisamente, en atención a la aplicación de tales principios a los procedimientos administrativos electorales y en especial en el ámbito de la individualización de sanciones, la autoridad encargada de imponer una sanción también debe asegurarse de que en dicho procedimiento se observe el principio de proporcionalidad.

Esto, porque el principio de proporcionalidad tiene la finalidad de que la sanción sea acorde y congruente con la gravedad de la

infracción y a las circunstancias que rodean su ejecución, a efecto de que la consecuencia del ilícito administrativo se oriente a las finalidades de prevención general y específica del derecho sancionador.

Para ello, bajo la misma lógica, los órganos sancionadores o los juzgadores correspondientes, deben garantizar la valoración de todos los elementos mencionados, y a la vez, garantizar que no sean ponderados en más de una ocasión.

Incluso, la propia doctrina reconoce en sí misma la importancia de la prohibición de doble valoración o reproche, a efecto de evitar que la reprobabilidad de una violación se incremente artificialmente considerando en más de una ocasión algún elemento que incida negativamente sobre la reprochabilidad del acto ilícito.

De manera que, en el procedimiento de individualización de la sanción, la autoridad sancionadora debe garantizar que se tome en consideración cada elemento objetivo y subjetivo en torno a la infracción y a la persona a la que se le imputa, a la vez, que evita reprochar doblemente alguno de ellos.

Así, la autoridad electoral administrativa debe ponderar el dolo como elemento de la conducta, como sería valorar la condición de ventaja con la que se comete una infracción al momento de determinar la gravedad de la falta, por lo que, pretender hacerlo también como una agravante, la sanción se estaría incrementando sobre una base artificiosa el juicio de reproche que

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

realiza para la imposición de una sanción o la determinación de la consecuencia del ilícito.

Esto, con evidente afectación al principio de proporcionalidad, dado que en ese supuesto la sanción no sería acorde a los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron y rodearon en el hecho ilícito, precisamente, porque se estaría incrementando el rechazo a partir de un mismo elemento y no de características distintas.

Por ello, el órgano sancionador tiene el deber de garantizar que la consecuencia del ilícito se base, funde o soporte, en cada uno de los elementos que concurren y rodean realmente la comisión del hecho ilícito, a partir de la valoración en única ocasión de cada elemento, sin imponer o elevar la sanción a partir de consideraciones en las que incorrectamente se vuelva a reprobar alguna circunstancia previamente reprochada, porque en ese caso la sanción estaría sustentada indebidamente.

Por tanto, el principio que prohíbe la doble valoración, resultaría afectado si un elemento es valorado en perjuicio del actor en más de una ocasión al momento de determinar la sanción a imponer a un infractor.

En conclusión, los principios de proporcionalidad y la prohibición de doble valoración tutelan que las consecuencias del ilícito o sanciones cumplan con las finalidades de prevención general y específica, en congruencia con la gravedad de la falta y las circunstancias objetivas y subjetivas que la rodearon, de manera que, cuando un hecho da lugar a la actualización de una

infracción, está prohibido valorar o tomar en cuenta en dos ocasiones un mismo elemento.

Ello, para que el órgano sancionador únicamente tome en cuenta en única ocasión los elementos o circunstancias que sirven de base para la reprochabilidad.

Por consiguiente, resulta claro que el Consejo General del INE, infringió la prohibición de la doble valoración de un mismo elemento de la conducta, y como agravante no obstante ser un elemento para la imposición de sanciones diferentes, en el caso, el relativo al dolo

Ello, porque, como se señaló, sostuvo que la conducta resultaba evidentemente dolosa en atención a lo determinado por esta Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-120/2015 y acumulados.

Además, al momento de individualizar la sanción, estableció que dadas las circunstancias del caso la conducta resultaba grave y que, al analizar dichas circunstancias y el **dolo**, la calificación debía **incrementarse o agravarse** al grado especial y, con base en ese razonamiento, impuso al PVEM una sanción del doscientos por ciento del monto involucrado.

Con posterioridad a un primer reproche o determinación de la sanción, el Consejo General responsable determinó imponer un cien por ciento más del monto involucrado, por la existencia del dolo como agravante en la conducta infractora.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Esto es, efectuó el estudio del elemento del dolo en la conducta infractora, para avanzar en dos ocasiones en la imposición de la sanción: 1) el doscientos por ciento derivado de la calificación de la acción infractora como grave especial (al analizar las circunstancias específicas del caso y el **dolo**) y 2) un cien por ciento adicional, por el **dolo** como agravante.

De ahí que le asista la razón al partido actor en este planteamiento, pues tal determinación resulta contraria a la prohibición de doble valoración de un mismo elemento de la conducta, para la imposición de sanciones diferentes, en el caso, el relativo al dolo.

APARTADO C: omisión de pronunciamiento respecto de la posible responsabilidad de las televisoras (por la presunta aportación en especie) y de los grupos parlamentarios del PVEM.

El PRD afirma que la resolución es indebida, porque deja de *considerar a los concesionarios de televisión (Televisa, TV Azteca, Televisión de Puebla y Canal XXI), como entes a los que la ley prohíbe realizar aportaciones en especie¹³, pues únicamente se ocupa del Poder Legislativo Federal, pasando por alto la posible aportación de personas morales como los concesionarios de televisión.*

Señala que la autoridad responsable evade determinar también la responsabilidad de los grupos parlamentarios del PVEM en ambas cámaras del Congreso de la Unión, pues actuaron como

¹³ Véase la página 26 de la demanda del PRD.

interpósita persona de las referidas aportaciones en especie al partido.

Los agravios resultan **inoperantes**, en virtud de que aun cuando el Consejo General del INE no analizó el fondo de la responsabilidad de las empresas televisoras y de los legisladores de los grupos parlamentarios, ello no significa que hubiera omitido algún pronunciamiento al respecto, sino que el análisis de la resolución permite advertir que consideró que tales entes no eran sujetos del procedimiento de fiscalización, y eso se considera apegado a Derecho.

En efecto, el Reglamento de Fiscalización establece las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, lo cual incluye la **rendición de cuentas de los sujetos obligados que son únicamente**: los propios partidos, coaliciones, agrupaciones políticas, observadores, organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular federales y locales.¹⁴

Por su parte, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores

¹⁴ Dicha disposición establece: 1. Los sujetos obligados del presente Reglamento son: a) Partidos políticos nacionales. b) Partidos políticos con registro local. c) Coaliciones, frentes o fusiones que formen los partidos políticos nacionales y locales. d) Agrupaciones políticas nacionales. e) Organizaciones de observadores electorales en elecciones federales. f) Organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político nacional. g) Aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular federales y locales.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tal, las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el **origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.**¹⁵

En el caso, la autoridad responsable no determinó si los entes mencionados eran responsables en el procedimiento de fiscalización, pero llevó a cabo el análisis del planteamiento sobre la supuesta aportación adicional en especie al PVEM que se genera con la contratación por parte de sus grupos parlamentarios, con los concesionarios de radio y televisión para la difusión de los informes de actividades, al estimar que dichos entes no son susceptibles de ser sancionados a través de un procedimiento en materia de fiscalización de los recursos.

Lo que se sigue del señalamiento en el sentido de que era legalmente incompetente para sancionar a sujetos distintos de los previstos en la normativa en materia de fiscalización, como lo son los legisladores del Congreso de la Unión y las televisoras, porque si bien dicha expresión no es totalmente precisa, porque es posible que ello tenga lugar en otro procedimiento, finalmente sostiene la decisión de que en el procedimiento de fiscalización no podía determinar la responsabilidad de tales sujetos.

En ese sentido, aun cuando efectivamente la resolución impugnada no analiza la responsabilidad de las empresas televisoras y los legisladores de los grupos parlamentarios del PVEM, no es factible lo pretendido por el partido actor, en tanto

¹⁵ Véase artículo 1, párrafo 1, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

que sí existe un pronunciamiento de por qué no puede analizarla, de manera que lo expuesto por el recurrente es inexacto y ante ello, sus agravios son inoperantes.

De ahí que la autoridad procediera a dar vista a las contralorías de las Cámaras del Congreso de la Unión y al Servicio de Administración Tributaria, para que aplicaran la normativa correspondiente, en relación con el probable beneficio obtenido por las fracciones parlamentarias del PVEM, con independencia de cualquier otro procedimiento electoral que pudiera tener lugar.

En atención a lo expuesto, por otro lado, carecen de razón los recurrentes PRD, MORENA y PAN al señalar que existe una determinación indebida del monto involucrado, en la difusión de los promocionales en cuestión, porque como se explicó, el PVEM no fue el contratante de los mismos, ante lo cual la autoridad responsable no estaba en condiciones de emitir consideración alguna en relación a éste último.

Apartado D: Efectos de esta ejecutoria.

Toda vez que este Tribunal determinó la ilegalidad de la individualización de la sanción efectuada por el Consejo responsable, lo procedente es revocar la resolución impugnada, para el efecto de que, **dentro del plazo de quince días**, contados a partir de que reciba la notificación de esta ejecutoria, el Consejo General del INE emita otra en la que proceda a individualizar nuevamente la sanción del PVEM, tomando en consideración lo siguiente:

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

1. Que resulta conforme a Derecho establecer, como base de la sanción, la totalidad del monto del beneficio obtenido, consistente en \$107'485,237.02 (ciento siete millones cuatrocientos ochenta y cinco mil doscientos treinta y siete pesos 02/100 M.N.), por lo que dichas consideraciones deben quedar firmes.
2. Que califique la gravedad de la infracción a partir de la trascendencia de la transgresión al marco constitucional y legal en materia de fiscalización por el uso de recursos provenientes de entes prohibidos, bajo las premisas firmes de que en la especie se acreditó una violación a los principios de no injerencia del poder público en la contienda democrática, de equidad y legalidad, y una vulneración a las bases constitucionales de un gobierno democrático, pero sin tomar en cuenta el dolo como elemento para calificar la gravedad de la infracción, así como para agravar la sanción, toda vez que en la falta actualizada constituye un elemento de la conducta.
3. Hecho lo cual, la autoridad responsable deberá avanzar en la individualización considerando las circunstancias que rodearon la contravención normativa, para definir finalmente la sanción, en términos del artículo 458, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin reprochar nuevamente los elementos que ya hubiera ponderado.
4. Finalmente, queda insubsistente el cien por ciento del monto del beneficio obtenido con el cual la autoridad responsable

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

incrementó la sanción a un trescientos por ciento, al haberse valorado de manera indebida dos veces el elemento del dolo para determinar la sanción.

En suma, la autoridad administrativa electoral responsable, deberá sancionar al PVEM, tomando como base el monto del beneficio obtenido, incrementando la sanción conforme con lo dispuesto en los puntos precedentes (sin que pueda ser mayor al doscientos por ciento del total del monto involucrado).

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes SUP-RAP-221/2015, SUP-RAP-220/2015, SUP-RAP-214/2015 al SUP-RAP-213/2015, por ser el primero en recibirse y registrarse en esta Sala Superior, para lo cual deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución INE/CG267/2015, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

Notifíquese conforme a Derecho corresponda.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría de votos**, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, quien formula voto particular; a favor de los puntos resolutivos y en contra de las consideraciones, el Magistrado Flavio Galván Rivera, quien emite voto con reserva, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-213/2016 Y SUS ACUMULADOS SUP-RAP-214/2015, SUP-RAP-220/2015 Y SUP-RAP-221/2015

Este voto lo emito debido a que no comparto los efectos de la sentencia aprobada por la mayoría de los señores Magistrados que integran esta Sala Superior, por la que se revoca la resolución INE/CG267/2015, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante la cual impuso al Partido Verde Ecologista de México una reducción del 40% a la ministración mensual del financiamiento público, hasta alcanzar el equivalente a \$322,455,711.06, por haber recibido aportaciones en especie de sus grupos parlamentarios en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Coincido con las consideraciones que se exponen en la sentencia, dado que indebidamente se tomó en cuenta el dolo tanto para calificar la falta como grave especial como para individualizar la sanción, pues en el caso, la conducta infractora contiene implícitamente el dolo como un elemento constitutivo de la infracción a sancionar.

Empero, estimo que resulta innecesario que se devuelva el asunto a la autoridad responsable para el efecto de que califique nuevamente la falta e individualice la sanción.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

Ello, sobre la base de que, en los términos de la propia resolución impugnada, prescindiendo de los argumentos relativos al dolo, materia de la revocación, se cuenta con los elementos suficientes y adecuados para que esta Sala Superior, en plenitud de jurisdicción, califique la falta e individualice la sanción.

En efecto, en la página 132 de la resolución impugnada, en el apartado B) individualización de la sanción, numeral 1 calificación de la falta cometida, la autoridad responsable consideró que la conducta irregular debía calificarse como grave especial, toda vez que se acreditó una violación a los principios constitucionales consistentes en: *i)* no injerencia del poder público en la contienda democrática; *ii)* equidad; y, *iii)* legalidad.

Asimismo, sostuvo que se vulneraron las bases constitucionales de un gobierno democrático, que la falta cometida era de gran trascendencia, puesto que implicaba una intromisión gubernamental¹⁶, con el propósito de alterar el equilibrio en los comicios. Además, que con la actualización de la falta sustantiva, se acreditó la vulneración a los valores y principios constitucionales protegidos en materia de fiscalización.

Cabe precisar que, desde mi perspectiva, la afectación a dichos principios constitucionales y la trascendencia de la falta cometida eran suficientes para que la autoridad responsable calificara la falta como grave especial

A pesar de ello, incorrectamente, la responsable incluyó el dolo como un elemento para considerar que se trata de una falta grave

¹⁶ En este caso las fracciones parlamentarias del PVEM en las cámaras de Diputados y Senadores)

especial, cuando la afectación a los principios constitucionales referidos era suficiente para calificarla de esa forma.

En ese sentido, por cuanto hace a la individualización de la sanción, al tratarse de una falta grave especial, la responsable consideró que entre las sanciones establecidas en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE, se debía imponer la prevista en la fracción III, consistente en la reducción de financiamiento hasta en un 50%.

Así al fijar el monto de la sanción, la responsable tomó como base que el monto involucrado en la comisión de la falta ascendió a \$107,485,237.02, por lo que procedía sancionar al partido político con un 200% del monto involucrado, en razón de la trascendencia de la norma transgredida.

De manera adicional, indebidamente, consideró que al haber existido dolo en la obtención de los recursos ilícitos, ello constituyó una agravante, por lo que la sanción debía incrementarse en un 100% del monto involucrado.

De esta forma la sanción impuesta quedó conformada de la siguiente forma: \$214,970.474.04 por la afectación a los principios constitucionales, así como la trascendencia de la falta cometida, y \$107,485,237.02 por el dolo.

Lo anterior pone en evidencia que esta Sala Superior cuenta con los elementos suficientes para calificar la falta e individualizar la sanción, puesto que para ello basta con suprimir de la resolución impugnada, la argumentación relativa al dolo.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

En efecto, en el punto 1, relativo a la calificación de la falta, bastaría con suprimir cinco renglones ubicados en la parte final de la página 132 y al principio de la 133, sin que ello modifique la calificación de la falta como grave especial.

Asimismo, en el punto 4, relacionado con la imposición de la sanción, se suprimirían los dos primeros renglones de la página 135, en donde se refiere que existen elementos que comprueban la comisión de la conducta con intencionalidad o dolo.

Por último, se suprimiría el cuarto párrafo de la página 139, en donde, se aumenta la sanción en un 100%, adicional al 200%, por la existencia del dolo en la obtención de recursos ilícitos.

Así, queda de manifiesto que, para los efectos propuestos en la propia sentencia, es suficiente con eliminar los tres párrafos mencionados, que no sobrepasan 15 renglones. De ahí que resulte innecesario el reenvío.

De esta forma, fácilmente se llega a la conclusión de que la sanción a imponer quedaría en un 200% del monto involucrado en la comisión de la falta, esto es, \$214,970.474.04, de acuerdo a lo considerado por la propia responsable, como resultado de la gravedad especial de la conducta y prescindiendo de la argumentación correspondiente al dolo.

Por todo lo anterior, estoy de acuerdo con la sentencia en las consideraciones en la cuales se concluye que no se transgrede el

principio *non bis in ídem* y que el dolo no debe tomarse en cuenta para la individualización de la sanción.

Sin embargo, me aparto de los razonamientos que proponen reenviar a la responsable el asunto, para la realización de una nueva individualización, pues como ya lo demostré, en el caso existen elementos suficientes para que esta Sala Superior, en plenitud de jurisdicción, realice el ejercicio respectivo.

Por tanto, mi propuesta es modificar la resolución impugnada, suprimir los párrafos relacionados con el dolo en el apartado de individualización de la sanción y fijarla en la reducción de las ministraciones del partido en un 40%, hasta alcanzar la cantidad de \$214,970.474.04.

Por lo antes expuesto, es que me aparto de la sentencia aprobada por mayoría de votos.

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

VOTO CON RESERVA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER, DE MANERA ACUMULADA, LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-RAP-213/2015, SUP-RAP-214/2015, SUP-RAP-220/2015 Y SUP-RAP-221/2015.

SUP-RAP-213/2015 Y ACUMULADOS

No obstante que el suscrito coincide con lo determinado en los puntos resolutiveos de la sentencia que el Pleno de esta Sala Superior ha dictado al resolver, en forma acumulada, los recursos de apelación identificados al rubro, sin compartir la totalidad de las consideraciones que los sustentan y tampoco todos los efectos precisados en la ejecutoria, formula **VOTO CON RESERVA**, en los siguientes términos.

En el particular, el suscrito coincide en que se debe **revocar** la resolución identificada con la clave INE/CG267/2015, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el trece de mayo de dos mil quince, “...*RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJA INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/66/2015*”, sin compartir en su totalidad las consideraciones que sustentan la sentencia emitida.

A juicio del suscrito, la revocación de la resolución controvertida debe ser para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita una nueva resolución, en la que determine, en plenitud de atribuciones, lo que en Derecho corresponda, en cuanto a imponer o no nueva sanción, teniendo presente que el partido político ya ha sido sancionado por los mismos hechos que ahora dan causa a la sanción económica revocada.

Para el supuesto inadmitido de que la autoridad responsable decida sancionar nuevamente, deberá atender las consideraciones que sustentan los resolutiveos a favor de los cuales el suscrito emite voto con reserva.

Por lo expuesto y fundado, el suscrito emite el presente **VOTO
CON RESERVA.**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA