

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-303/2015.

RECORRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIA: AURORA ROJAS
BONILLA.

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

VISTOS, para resolver, los autos el recurso de apelación identificado al rubro, interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México en contra de la resolución INE/CG466/2015, emitida el veinte de julio de dos mil quince, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el expediente INE/P-COF-UTF/273/2015, mediante la cual le impuso la multa equivalente a \$226,563.20 (doscientos veintiséis mil quinientos sesenta y tres pesos 20/100 M.N), por la violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado por los recurrentes y del contenido de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

1. Del seis de enero al dieciocho de febrero de dos mil quince,

en diversas entidades del país el Partido Verde Ecologista repartió a los compradores, de manera gratuita, papel grado alimenticio para envolver tortillas con el emblema impreso del partido, hechos que fueron denunciados por MORENA.

2. Escrito de Queja de Morena. El diecinueve de marzo de dos mil quince, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral¹ recibió el oficio número INE-UT/4151/2015, mediante el cual la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral² remitió el escrito de Morena, por el cual denuncia actos cometidos por el Partido Verde Ecologista de México que considera infracciones a la normativa electoral, **en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos**, derivados de la entrega gratuita de papel grado alimenticio para envolver tortillas con el logo impreso del partido.

3. Escrito de queja del Partido de la Revolución Democrática. El diecinueve de marzo de dos mil quince, la Unidad de Fiscalización recibió el oficio número INE-UT/4151/2015, mediante el cual la Unidad de lo Contencioso remitió escrito del Partido de la Revolución Democrática, por el cual denuncia los mismos actos ya referidos.

4. Resolución Impugnada. El veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral³ declaró fundado el procedimiento sancionador en materia de

¹ En adelante Unidad de Fiscalización.

² En lo sucesivo Unidad de lo Contencioso.

³ En adelante Consejo General.

fiscalización y sancionó al Partido Verde Ecologista de México por la utilización de los recursos de su financiamiento para fines no partidistas, derivado de la erogación para la elaboración y entrega de 482,542 pliegos de papel grado alimenticio para envolver tortillas con el logotipo de ese instituto político. Por ello lo sancionó con una multa de 3232 (tres mil doscientos treinta y dos) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, monto equivalente a la cantidad de \$226,563.20 (doscientos veintiséis mil quinientos sesenta y tres pesos 20/100 M.N).

SEGUNDO. Recurso de Apelación.

1. Demanda. El veinticuatro de julio de dos mil quince, el Partido Verde Ecologista a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación ante la Secretaria Ejecutiva del referido instituto a efecto de impugnar la referida resolución.

2. Trámite. La autoridad señalada como responsable tramitó la demanda correspondiente y en su oportunidad, la remitió a este órgano jurisdiccional con las constancias que integran el expediente y el informe circunstanciado atinente.

3. Turno. El veintiocho de julio de dos mil quince, el Magistrado Pedro Esteban Penagos, Presidente de esta Sala Superior por ministerio de ley, dictó el acuerdo en el que ordenó integrar el expediente SUP-RAP-303/2015 con las constancias

correspondientes y turnarlo a la Ponencia a su cargo, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁴

4. Radicación Admisión y Cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado Instructor radicó los recursos de apelación en la ponencia a su cargo, admitió a trámite la demanda y, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 44, párrafo 1, inciso a), 45, inciso b), fracciones I, II y IV, de la Ley General de Medios, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político, que controvierte una resolución de un órgano central del Instituto Nacional Electoral, que le impone sanción por la adquisición de 482,542 pliegos de papel grado alimenticio para envolver tortillas con el logotipo de del Partido Verde Ecologista México.

⁴ En adelante Ley General de Medios.

SEGUNDO. Presupuestos procesales. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, 40, párrafo 1, inciso b), 45, párrafo, inciso a), de la Ley General de Medios, en los términos siguientes:

1. Forma. Las demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hacen constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido recurrente.

2. Oportunidad. Se tiene por satisfecho tal requisito, pues se considera que la presentación del recurso de apelación fue de forma oportuna, ya que la sesión del Consejo General en la que se aprobó la resolución combatida se celebró el veinte de julio de dos mil quince, por tanto, si el partido recurrente presentó su impugnación el veinticuatro de julio de dos mil quince, es evidente que lo hizo dentro del término legal de cuatro días para tal efecto.

3. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I, II y IV, y 109 aplicable al

recurso de revisión en que se actúa, de la Ley General de Medios.

El presente medio de impugnación fue promovido por parte legítima, ello porque de conformidad en lo señalado en el artículo 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracciones I y II, ambos de la Ley General de Medios, dicho medio de impugnación puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos.

En efecto, el recurso de apelación fue accionado por el Partido Verde Ecologista de México, un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, a través de su representante legítimo, ante el Consejo General, cuya personería reconoce dicha autoridad al rendir su respectivo informe circunstanciado.

4. Definitividad. El presente requisito se ve satisfecho, toda vez que la resolución controvertida, constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud del cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

5. Interés jurídico. Por lo que hace al interés jurídico, esta Sala Superior ha considerado que consiste en la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para remediarla, mediante la

aplicación del Derecho, así como en la utilidad de esa medida, para subsanar la referida irregularidad.

Por tanto, se tiene satisfecho dicho requisito, toda vez que el apelante impugna una resolución del Consejo General del referido instituto electoral a través de la cual, se declaró fundado el procedimiento sancionador incoado en su contra y le impuso una sanción.

En este orden de ideas, al tener por acreditados los supuestos de procedibilidad señalados y sin que este órgano jurisdiccional advierta la existencia de alguna causa que genere la improcedencia del medio de impugnación que se resuelve, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la problemática planteada.

TERCERO. Resolución impugnada. De conformidad con el principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir la resolución impugnada, máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de título: "**ACTO**

RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO".

CUARTO. Agravios. Con base en el principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la presente ejecutoria, resulta innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravios por el recurrente, ya que no existe disposición alguna que obligue a esta Sala Superior a transcribirlos en la presente ejecutoria, en tanto que es suficiente con el hecho de que ésta sea clara, precisa y congruente con la pretensión del justiciable.

“AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS. El hecho de que la sala responsable no haya transcrito los agravios que el quejoso hizo valer en apelación, ello no implica en manera alguna que tal circunstancia sea violatoria de garantías, ya que no existe disposición alguna en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que obligue a la sala a transcribir o sintetizar los agravios expuestos por la parte apelante, y el artículo 81 de éste solamente exige que las sentencias sean claras, precisas y congruentes con las demandas, contestaciones, y con las demás pretensiones deducidas en el juicio, condenando o absolviendo al demandado, así como decidiendo todos los puntos litigiosos sujetos a debate.”⁵

QUINTO. Estudio de fondo.

Previo al análisis de los agravios, se estima necesario referir el marco jurídico aplicable.

Marco jurídico

⁵ Consultable en www.te.gob.mx

En principio, cabe precisar el marco preliminar sobre el procedimiento sancionador electoral, reglado por elementos esenciales sustraídos del *ius puniendi*.

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

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

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

Al respecto, uno de los principios de mayor importancia que rigen el derecho sancionador es el de prohibición de doble reproche o *non bis in ídem* y acorde a éste se debe determinar, en el caso de concurso de leyes si procede

imponer diversos tipos de sanciones a un mismo hecho [acumulación].

En cuanto a la disposición constitucional en comento, se precisa que todas las autoridades (sin excepción y en cualquier orden de gobierno), en el ámbito de su respectiva competencia, tienen el deber jurídico de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley aplicable al caso concreto.

No debe perderse de vista que en términos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sala Superior tiene el deber constitucional de proteger y garantizar la vigencia eficaz de los derechos fundamentales previstos en la Carta Magna, además de los contenidos en los tratados internacionales en la materia, signados por el Estado Mexicano.

Por su parte, los artículos 17, párrafos primero y segundo, y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen **derechos fundamentales que se deben respetar en la impartición de justicia**, derechos que son exigibles a todos los órganos del Estado que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, es decir, a cualquier autoridad pública, sea administrativa,

legislativa o jurisdiccional, que por medio de sus resoluciones determine la solución de una controversia de intereses relativa a los derechos y obligaciones o deberes de las personas y, en especial, cuando impongan sanciones, bajo los principios del *Ius Puniendi* y, sobre todo, del Derecho Penal.

Estos derechos fundamentales son de la titularidad de todos los gobernados, incluidas las personas morales, lo cual es aplicable al supuesto de sujeción a procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral y, por ende, son oponibles a las autoridades competentes de tramitarlos o desahogarlos, así como al momento de resolverlos, de modo que cuando las personas morales sean parte de una relación procedimental o procesal, les asiste el derecho de que su situación sea resuelta de manera pronta, completa, imparcial y expedita, además de que se prohíbe el doble juzgamiento o la imposición de dos o más sanciones por los mismos hechos.

Al margen de lo anterior debe mencionarse que la Constitución establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, con independencia de que en el juicio se le absuelva o se le condene.

En el Derecho Convencional Internacional, este derecho fundamental está prescrito en las siguientes disposiciones:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.
[...]

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.

Convención Americana sobre los Derechos Humanos

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
[...]

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

En este orden de ideas, de la interpretación sistemática y funcional de la normativa trasunta se colige que al resolver

los medios de impugnación, en los cuales se controvierta la imposición de sanciones, los principios *iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus*(el juez conoce el Derecho y dame los hechos y yo te daré el derecho), se deben interpretar de la forma más favorable al sujeto sancionado.

El principio general de Derecho, identificado con la expresión ***non bis in ídem***, constituye una garantía de seguridad jurídica, la cual está prevista en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

El mencionado derecho fundamental también está regulado en diversos tratados internacionales, a saber, en el artículo 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, en el que se prevé que el inculpado absuelto por una sentencia firme no puede ser sometido a nuevo juicio, por los mismos hechos.

En el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se establece que 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.

El derecho fundamental que protege el principio *non bis in idem*, corresponde originalmente al ámbito del Derecho Penal; sin embargo, se ha considerado que tanto esta rama, como el Derecho Administrativo Sancionador, son especies del denominado *Ius Puniendi*, el cual es la potestad conferida al Estado para inhibir cualquier conducta violatoria del orden jurídico vigente, por lo que es indudable que resulta aplicable también a aquellos ámbitos del Derecho en los cuales el Estado ejerce una facultad sancionadora, por lo que se constituye un límite al ejercicio desproporcionado e irrazonable de la potestad sancionadora del Estado.

Por lo que se arriba a la conclusión de que el principio denominado *non bis in idem*, representa una garantía de seguridad jurídica de los procesados que se ha entendido extendida del ámbito penal a todo procedimiento sancionador⁶, **en una vertiente**, el sentido de prohibir la duplicidad o repetición de procedimientos respecto de los mismos hechos considerados delictivos⁷, y en otra modalidad, para limitar que una sanción sea impuesta a partir de una doble valoración o reproche de un mismo aspecto⁸.

⁶ Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que en el derecho administrativo sancionador 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 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. Véase tesis XLV/2002, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.", publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, pp. 121 y 122.

⁷ El artículo 8, numeral 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también garantiza que el inculpado absuelto por una sentencia firme no puede ser sometido a nuevo juicio, por los mismos hechos, mientras que el artículo 14, numeral 7, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que 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.

⁸ En relación al tema, la Sala Superior se ha pronunciado sobre la prohibición de doble reproche, entre otros, en los: SUP-REP-3/2015, y SUP-REP-94/2015.

Ahora bien, en cuanto a la primera vertiente, respecto a la interpretación de tal principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha especificado que esa limitante tiene como fin 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).

En ese sentido, 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.⁹

Así, en armonía con este criterio, la Sala Superior ha sostenido 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 en autos que ambos se basan en bienes jurídicos diversos.¹⁰

De manera que, este principio en realidad **lo que prohíbe es que una 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.**

Pretensión y causa de pedir.

⁹ Véase tesis 2a. XXIX/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SEGURIDAD JURIDICA. EL DERECHO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ES APLICABLE A LA MATERIA ADMINISTRATIVA", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 4, marzo de 2014, tomo I, p. 1082. Número de registro IUS: 2005940.

¹⁰ Al respecto, véase ejecutorias emitidas en los recursos de apelación SUP-RAP-299/2012, SUP-RAP-72/2012, SUP-RAP-27/2013, entre otras.

De la lectura integral del escrito de demanda que da origen al recurso que se resuelve, se advierte que la pretensión del Partido Verde Ecologista de México consiste en que esta Sala Superior revoque la sanción impuesta por el Consejo General al resolver el procedimiento sancionador identificado con la clave INE/P-COF-UTF/273/2015, consistente en la multa de 3232 (tres mil doscientos treinta y dos) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, monto equivalente a \$226,563.20 (doscientos veintiséis mil quinientos sesenta y tres pesos 20/100 M.N.).

Su causa de pedir la sustenta en las siguientes cuestiones a saber:

∞ La sanción controvertida se encuentra indebidamente fundada y motivada, pues en concepto del recurrente, se actualiza una vulneración del principio non *bis in ídem* **en contra del Partido Verde Ecologista de México**, al sancionarle por hechos que ya han sido materia de estudio a través de la figura del procedimiento especial sancionador y, que han concluido en la imposición de una multa en su contra;

∞ Se actualiza una violación en contra del principio de congruencia y estricta aplicación de la ley, en razón de que la autoridad al imponer la sanción impugnada, en una parte señala que se no se puso en peligro los bienes jurídicos tutelados por las normas contenidas en el artículo 24, numeral 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos Políticos y posteriormente, la propia

autoridad refiere que se violó el bien jurídico tutelado en la citada ley; y

∞ Se produce la vulneración al principio relativo a que no puede imponerse pena a persona alguna sino está expresamente contemplado en la ley el ilícito “nullum crimen, sine lege”, en razón de que el Consejo General responsable consideró que la conducta imputada está contemplada como una infracción por el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), del citada Ley General, sin que se desprenda un deber jurídico.

Litis.

Por lo expuesto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que la litis en el presente estudio se constriñe, en primer término, en determinar si la responsable fundó y motivó debidamente el acuerdo impugnado, al margen de lo que mandata el principio *non bis in ídem* y, en seguida, si existe incongruencia por parte de dicha autoridad al momento de emitir su sentencia y, finalmente, si existió o no una vulneración al principio relativo a que no puede imponerse pena a persona alguna sino está expresamente contemplado en la ley el ilícito.

Metodología de estudio.

Por razones de método, el estudio de los agravios se realizará en un orden distinto al planteado por el impugnante, sin que ello le cause afectación jurídica pues, de conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia de rubro “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO,**

NO CAUSA LESIÓN¹¹, la forma y el orden en el que se analicen los agravios no puede originar, *per se*, lesión jurídica alguna, sino que, lo trascendental, es que todo lo planteado sea estudiado.

En ese sentido, se analizarán, en primer término, los motivos de disenso relativos a la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, lo que conllevó a una violación del principio *non bis in ídem*, para después realizar el estudio de los planteamientos relativos a la falta de congruencia en la resolución impugnada y, finalmente, se estudiarán los disensos relacionados con el principio “*nullum crimen, sine lege*”

a) Agravios relacionados con la indebida fundamentación y motivación que conllevó a una violación del principio *non bis in ídem*.

En partido recurrente aduce una a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, a raíz de que la conducta imputada ya fue objeto de una sanción por parte de la Sala Regional Especializada de este Tribunal y ratificada por esta Sala, implica un doble juzgamiento por los mismos hechos “non bis in ídem”.

Se estima que el agravio es **infundado**, tal como se demostrará enseguida:

¹¹ Visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

En primer término, si bien tanto el procedimiento sancionador decidido por la Sala Regional Especializada y el recurso resuelto por esta Sala Superior, en los expedientes **SRE-PSC-26/2015**, **SUP-REP-94/2015** y **SUP-REP-212/2015**, así como la resolución del Consejo General **INE/CG466/2015**, ahora impugnada, guardan relación con la elaboración y distribución de papel grado alimenticio para envolver tortillas, lo cierto es que las infracciones por las cuales el ahora partido recurrente fue juzgado y sancionado, son de distinta naturaleza, por tanto, siguieron un procedimiento independiente, en razón de lo siguiente:

En principio, el referido procedimiento especial sancionador tuvo, entre otras, finalidades la de determinar, a partir de los hechos denunciados, si se actualizaba la infracción contenida en el párrafo 5, del artículo 209, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹² atinente a *“la entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona”*.

¹² En lo sucesivo Ley General de Instituciones.

Es decir, si se actualizó la **distribución y entrega** de papel grado alimenticio para envolver tortillas con el logotipo del Partido Verde Ecologista de México.

En cambio, en la resolución que ahora se impugna, si bien se responsabiliza y sanciona al Partido Verde Ecologista de México por la los mismos hechos, en el caso, lo que se sancionó **fue el destino de recursos para fines no partidarios a través de un diverso procedimiento de fiscalización**, cuya naturaleza es la determinar si los recursos ministrados que se utilizaron en la conducta denunciada (elaboración de papel grado alimenticio para envolver tortillas con el logotipo del Partido Verde Ecologista de México) era contrario o no a la normativa en materia de fiscalización de los partidos políticos.

De manera que las conductas atribuidas al Partido Verde Ecologista de México, generaron dos procedimientos, con fundamento en disposiciones normativas diversas (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos), por tanto, se actualizó en la especie dos tipos de sanciones administrativas diversas (por un lado la distribución y entrega de material prohibido y, por otro, la aplicación de recursos a fines no partidarios), cuya naturaleza es proteger bienes jurídicos distintos.

Por lo que se advierte que el partido recurrente parte de una premisa inexacta al considerar que se le sanciona por los mismos hechos, cuando es evidente que se le sanciona por dos

infracciones diversas, resultantes de normas diferentes tendentes a proteger bienes jurídicos distintos.

No pasa inadvertido que el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-26/2015 y estudiado por esta Sala Superior a través de sendos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador¹³, se vincula directamente con la **distribución** de los 482,542 pliegos de papel grado alimenticio para envolver tortillas con el logotipo del Partido Verde Ecologista de México, es decir, la conducta sancionada fue la distribución de artículos promocionales utilitarios, elaborados con material no textil, lo cual conculcó lo dispuesto en los artículos 209, párrafo 2 al 5, y 211, párrafo 2, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En tanto, la conducta estudiada en el procedimiento de fiscalización cuya resolución se impugna en el presente recurso, se relaciona directamente con lo **erogado** por dicho instituto político, con un fin no partidista, al destinar \$226,565.24 (doscientos veintiséis mil quinientos sesenta y cinco pesos con veinticuatro centavos 24/100 m.n.) para la **adquisición** de los 482,542 pliegos de papel grado alimenticio para envolver tortillas con el logotipo del Partido Verde Ecologista de México.

Ciertamente, los hechos que dieron origen a los procedimientos iniciados contra el Partido Verde Ecologista de México, consistieron en la elaboración y entrega de los 482,542 pliegos de papel grado alimenticio para envolver tortillas con el logotipo

¹³ SUP-REP-94/2015, SUP-REP-212/2015

del Partido Verde Ecologista de México.

Sin embargo, **lo infundado** de los agravios del partido recurrente radica en que el procedimiento especial sancionador tuvo como finalidad determinar la violación a lo establecido en el artículo 209, apartado 5, de la Ley General de Instituciones, que regula la propaganda electoral, normativa cuyo bien jurídico tutelado es la equidad en la contienda.

En cambio, el objetivo del procedimiento de fiscalización que generó la sanción aquí controvertida, es constatar que los recursos de los partidos políticos fueran aplicados para los fines destinados. Su fundamento es distinto al diverso procedimiento especial sancionador, pues tiene sustento en el artículo 41, base II, constitucional y, en concreto, la falta imputada está prevista en los artículos 25, párrafo 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos Políticos y, el bien jurídico tutelado es la imparcialidad en el uso de los recursos públicos.

Por lo que se concluye, tal y como ya lo ha sostenido esta Sala Superior, que sí es factible imponer más de una sanción por el mismo hecho, como en el caso aconteció, dado que si bien se trata del mismo evento y el mismo sujeto sancionado, el fundamento constitucional y legal, así como **los bienes jurídicos protegidos son totalmente distintos**, de ahí que en esta parte no se configure una 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.

Refuerza lo anterior el hecho de que esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-94/2015, determinó que el monto total utilizado para tal adquisición no guardaba proporción directa con la conducta reprochada, por lo que no podía ser considerado al momento de individualizar la sanción.

2. Agravios relacionados con la falta de congruencia en la resolución reclamada.

Es infundado el disenso por el que el recurrente aduce que la resolución impugnada resulta incongruente, cuando en diversas partes de dicha resolución se manifiesta que la conducta del recurrente no puso en peligro los bienes jurídicos tutelados, en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos, y en otra, que dicha conducta afecta plenamente los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.

A fin de demostrar lo infundado del agravio del recurrente, se considera necesario establecer el marco normativo del que se obtiene lo que se debe entender por congruencia.

El artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la base constitucional del dictado de las resoluciones jurisdiccionales, estableciendo, entre otras hipótesis, que aquéllas tienen que dictarse de forma completa o integral, supuesto del cual derivan los principios de

congruencia y exhaustividad con que debe cumplir toda resolución jurisdiccional.

El primero de tales principios establece la obligación de que las resoluciones cumplan con dos requisitos, a saber: 1) **congruencia interna**, consistente en que la resolución sea congruente consigo misma, es decir, que **las resoluciones no contengan consideraciones o afirmaciones que se contradigan entre sí**; y 2) congruencia externa, que se traduce en la concordancia entre lo resuelto y la litis planteada; esto es, que la resolución no distorsione lo pedido o lo alegado en defensa, sino que sólo se ocupe de las pretensiones de las partes.

Previo al estudio del presente agravio, es necesario transcribir las consideraciones que la responsable precisó acerca de los principios o bienes jurídicos tutelados en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos Políticos.

En el apartado denominado “La trascendencia de las normas transgredidas” la responsable establece que:

*“Tal como se ha señalado, **la norma transgredida** por el Partido Verde Ecologista de México **es la contemplada en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n)**, de la Ley General de Partidos Políticos, por lo que **se acredita plenamente la afectación a valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos**”*

Más adelante, la responsable establece que:

*“En la especie, se puede advertir que **el Partido Verde Ecologista de México vulneró directamente lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n)**, de la Ley General de Partidos Políticos, pues no cumplió con la obligación establecida de aplicar el financiamiento exclusivamente para los fines que les haya sido entregadas...”*

Enseguida, se transcribe la parte de la sentencia en la que el apelante sostiene que se actualiza la incongruencia en la resolución impugnada:

*“En virtud de que **el Partido Verde Ecologista de México**, al omitir destinar \$226,565.24 (doscientos veintiséis mil quinientos sesenta y cinco pesos 24/100 M.N.) a uno de los fines expresamente permitidos por el legislador, necesariamente se concluye que tal conducta **no puso en peligro los bienes jurídicos tutelados por las normas contenidas en el artículo 25 numeral 1, incisos a) y n) de la Ley General de Partidos Políticos**, (legalidad, imparcialidad, equidad, certeza y transparencia en la rendición de cuentas), **sino que los vulneró sustantivamente**, pues con ello produjo un resultado material lesivo que se considera significativo al desarrollo democrático del Estado.”*

Además, en el apartado denominado, la singularidad o pluralidad de faltas acreditadas, la responsable establece que:

*“...El Partido Verde Ecologista de México **transgredió lo dispuesto en los artículos (sic) 25, numeral 1, incisos a) y n)**, de la Ley General de Partidos Políticos.”*

Por su parte, en el apartado denominado calificación de la falta cometida, la responsable señala que:

*“Por lo expuesto, este Consejo califica la falta como **GRAVE ORDINARIA**, debiendo proceder a individualizar e imponer la sanción que en su caso le corresponda al Partido Verde Ecologista de México, por haber omitido su obligación aplicado (sic) parte de sus (sic) financiamiento a fines distintos a los constitucional (sic) y legalmente establecidos para los partidos políticos, **lo cual conllevó a la violación a lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n)**, de la Ley General de Partidos Políticos.”*

Y finalmente en el apartado denominado imposición de la sanción establece que:

*“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 culpa en el obrar, el conocimiento de la conducta y **la vulneración al artículo 25 numeral 1, incisos a) y n)** de la Ley General de Partidos Políticos la singularidad en la conducta, el objeto en la sanción a imponer que en el caso, es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas en un futuro”*

Decisión.

Lo infundado del agravio radica en que el partido recurrente parte de la premisa incorrecta de que al dictar la determinación reclamada la autoridad fue incongruente, cuando esta Sala Superior advierte que la responsable sí cumplió con el mandato constitucional de ser congruente al dictar la sentencia impugnada, toda vez que de su análisis integral no se advierte la existencia de consideraciones contradictorias entre sí.

Para demostrar tal afirmación se cita nuevamente el párrafo que en concepto del recurrente actualiza la incongruencia de la sentencia impugnada.

*“En virtud de que **el Partido Verde Ecologista de México**, al omitir destinar \$226,565.24 (dos cientos ventaseis mil quinientos sesenta y cinco pesos 24/100 M.N.) a uno de los fines expresamente permitidos por el legislador, necesariamente se concluye que tal conducta **no puso en peligro los bienes jurídicos tutelados por las normas contenidas en el artículo 25 numeral 1, incisos a) y n) de la Ley General de Partidos Políticos**, (legalidad, imparcialidad, equidad, certeza y transparencia en la rendición de cuentas), **sino que los vulneró***

sustantivamente, pues con ello produjo un resultado material lesivo que se considera significativo al desarrollo democrático del Estado.”

El partido político recurrente parte de una premisa inexacta, en razón de que la autoridad responsable hace referencia en principio a que en el apartado d), atinente a la trascendencia de las normas transgredidas, respecto a la entrega de los boletos de cine se vulneró de forma directa el bien jurídico tutelado consistente en el uso adecuado de los recursos públicos, es decir, hace referencia al tipo exacto de falta administrativa tipificada “**aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados**”, por tanto, concluyó que el partido recurrente vulneró el bien jurídico consistente en el uso adecuado de los recursos.

En tanto, en el apartado e), referente a los intereses o valores jurídicos, la responsable si bien hace referencia al propio precepto vulnerado en cuanto al bien jurídico tutelado, lo que en realidad realiza es una referencia a los valores tutelados por la propia norma, tan es así que los enumera (legalidad, imparcialidad, equidad certeza y transparencia en la rendición de cuentas).

Así una cosa es el bien jurídico tutelado que se refiere al objeto que protege la disposición (uso adecuado de los recursos) y, otra, los valores que protegen, entendiéndose la protección axiológica en el derecho electoral, por tanto, coligió que si bien no se vulneraron esos valores, sí se produjo un resultado material lesivo que se consideró significativo en el desarrollo

democrático del Estado, por haber utilizado los recursos a un fin diverso (entrega de lentes graduados gratuitos). En consecuencia, es inexacto que la resolución adolezca de congruencia como lo manifiesta el partido político recurrente.

Refuerza lo anterior el hecho de que se advierta que contrario a lo aducido por el actor, dichas consideraciones apuntan a que el partido recurrente conculcó lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), de la referida ley.

3. Actualización del principio “*nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*”.

Finalmente, es **inoperante** el disenso por el que el Partido Verde Ecologista de México afirma que en la especie se actualiza el principio ***nullum crimen, nulla poena sine praevia lege***, cuando el Consejo General considera que la conducta imputada consistente en la erogación de \$226,565.25 (doscientos veinte seis mil quinientos sesenta y cinco pesos 24/100) para la adquisición de pliegos de papel grado alimenticio, está contemplada como una infracción por los artículos 25, numeral 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos, sin que se desprenda del precepto legal un deber jurídico al partido sancionado.

Lo **inoperante** radica en que el partido político se abstiene de señalar las razones que confronten frontalmente las consideraciones hechas valer en la resolución impugnada, centrándose en señalar únicamente que del precepto normativo “**no se desprende un deber jurídico**”, lo que hace imposible identificar algún principio de agravio.

En esas condiciones y al resultar **infundados e inoperantes** los motivos los agravios del recurrente, esta Sala Superior considera que lo procedente conforme a Derecho es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, la resolución controvertida.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución controvertida.

Notifíquese, conforme a Derecho corresponda.

En su oportunidad remítase el expediente al archivo jurisdiccional como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien 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