

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-304/2015

RECURRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

TERCERO INTERESADO:
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA

MAGISTRADA: MARÍA DEL
CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: JOSÉ EDUARDO
VARGAS AGUILAR Y ENRIQUE
MARTELL CHÁVEZ

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

SENTENCIA

Que recaer al recurso de apelación interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México, en contra de la resolución **INE/CG467/2015** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que impuso una sanción al partido recurrente, consistente en la reducción de sus ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, por la entrega de lentes graduados gratuitos.

RESULTANDO

I. Antecedentes

De las constancias del expediente y de las afirmaciones de las partes recurrentes, se advierten los datos relevantes siguientes:

1. Hechos:

a) Denuncia. Presentada por el Partido de la Revolución Democrática y por Morena contra del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la realización de erogaciones por un monto de **\$ 2, 574,657.14** para la entrega de lentes graduados gratuitos previo llenado de un formato con el logotipo del Partido Verde Ecologista de México en el que se plasman datos de carácter personal.

b) Procedimiento Sancionador. Derivado del acto descrito en el inciso que antecede, se instauró el Procedimiento Especial Sancionador INE/Q-COF-UTF/292/2015.

c) Resolución Impugnada. El veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió dentro del Procedimiento Especial Sancionador mencionado, la resolución **INE/CG467/2015**, en la que impuso una sanción económica al Partido Verde Ecologista de México consistente en una reducción del 50% 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 \$2, 574,657.14.

II. Recursos de apelación.

a) Demanda de recurso de apelación. El veinticuatro de julio de dos mil quince, el Partido Verde Ecologista de México a través de Jorge Herrera Martínez, representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó demanda de recurso de apelación en contra de la resolución señalada.

b) Remisión del expediente. En su oportunidad, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió a esta Sala Superior el expediente integrado con el escrito de demanda y demás documentación atinente.

c) Recepción, registro y turno de expediente. Oportunamente, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente del recurso de apelación, registrarlo con la clave **SUP-RAP-304/2015**, así como turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos establecidos en los artículos 19 y 46 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho acuerdo se cumplimentó mediante oficio, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

d) Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad la Magistrada Instructora determinó, entre otras cosas, radicar el expediente de cuenta, admitir a trámite la demanda, cerrar la instrucción y formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación señalado en el preámbulo de esta sentencia, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 4, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México a fin de impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por medio de la cual se le impuso una sanción por la entrega de lentes graduados gratuitos.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8º, 9º, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. Se cumple el requisito previstos en el artículo 9, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda: **i)** se presentó por escrito ante la autoridad responsable; **ii)** en ella se señala el nombre del recurrente; **iii)** el domicilio para recibir notificaciones; **iv)** la identificación de la resolución impugnada y de la autoridad responsable; **v)** la mención de los hechos y de los agravios que el recurrente dice que le causa el acto reclamado; y, **vi)** se asienta el nombre así como la firma autógrafa del representante de la parte apelante.

b) Oportunidad. El presente recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que, el acto impugnado se emitió el veinte de julio de dos mil quince y la demanda se presentó el veinticuatro siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previstos para tal efecto.

c) Legitimación y personería. Dicho requisito se encuentra satisfecho, pues el recurso de apelación que se analiza fue

interpuesto por un partido político con registro nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; por tal motivo, se justifica en los casos concretos, lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Interés jurídico. Se estima que el recurrente tienen interés jurídico para impugnar la resolución de veinte de julio de dos mil quince, toda vez que el Partido Verde Ecologista de México argumenta una violación al principio de legalidad atento al contenido y alcances de la misma ya que estima que la sanción impuesta es violatoria de este principio.

e) Definitividad. Se satisface este requisito de procedibilidad, porque el presente recurso es interpuesto para controvertir una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de la cual no existe diverso medio de defensa, por el que pudiera ser revocado o modificado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos analizados en el presente considerando y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio de los asuntos planteados.

TERCERO. Temas de agravio y estudio de fondo.

El Partido Verde Ecologista de México, en esencia, señala como agravios los que se precisan a continuación.

Que la sentencia impugnada adolece de la debida fundamentación y motivación, a partir de que se le sanciona dos veces por una misma conducta, consistente en realizar las erogaciones para la entrega de lentes graduados gratuitos previo llenado de un formato, lo cual aduce ya fue objeto de sanción por parte de la Sala Regional Especializada y de esta Sala Superior en los expedientes **SRE-PSC-32/2015, SRE-PSC-38/2015, SUP-REP-84/2015, SUP-REP-101/2015, SUP-REP-107/2015, SUP-REP-112/2015 y SUP-REP-138/2015.**

En consecuencia, el partido recurrente afirma que esa conducta ya es cosa juzgada, y toda vez que las sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son firmes e inatacables, si el Instituto Nacional Electoral pretende sancionar nuevamente al partido político por los mismos hechos se estaría excediendo en sus facultades y vulnerando el principio "*non bis in ídem*" que prohíbe un doble juzgamiento por una misma conducta, prohibición contenida en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, afirma que la resolución impugnada vulnera el principio de congruencia y estricta aplicación de la ley, en razón de que la autoridad al imponer la sanción 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.

Asimismo, que la sanción impuesta es ilegal al vulnerar el 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 "la realización de erogaciones

para adquirir y distribuir boletos para asistir a funciones de cine en toda la República Mexicana” está contemplada como una infracción por el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), del citada Ley General de Partidos Políticos, sin que se desprenda un deber jurídico.

Estudio de fondo.

En cuanto al agravio atiente 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 deviene **infundado**.

Cabe precisar que si bien el procedimiento sancionador resuelto por la Sala Regional Especializada y de esta Sala Superior en los expedientes **SRE-PSC-32/2015**, **SRE-PSC-38/2015**, **SUP-REP-84/2015**, **SUP-REP-101/2015**, **SUP-REP-107/2015**, **SUP-REP-112/2015** y **SUP-REP-138/2015**, y la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral **INE/CG467/2015**, ahora impugnada, devienen de una misma conducta, lo cierto es que las infracciones por las cuales fue juzgado y sancionado son de distinta naturaleza, por tanto, siguieron un procedimiento independiente, a razón de lo siguiente.

En principio, los referidos procedimiento especiales sancionadores tuvieron 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 Electorales 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”, respecto de la campaña de lentes de graduación.

En cambio, en la resolución que ahora se impugna, si bien se responsabiliza y sanciona al Partido Verde Ecologista de México por la misma conducta, esta deriva de un procedimiento de fiscalización diverso, cuya naturaleza es la determinar si los recursos ministrados que se utilizaron en la conducta denunciada (entrega de lentes graduados gratuitos previo llenado de un formato con el logotipo del Partido Verde Ecologista de México en el que se plasman datos de carácter personal).

De manera que la conducta atribuida al Partido Verde Ecologista de México, generó 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 (entrega de material prohibido y aplicación de recursos exclusivamente para los fines entregados), cuya naturaleza es proteger bienes jurídicos distintos, lo que es inexacto que se hubiese sancionado dos veces por los mismo hechos denunciados.

Ahora bien, el artículo 23, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece 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.

Este principio denominado *non bis in ídem*, representa una garantía de seguridad jurídica de los procesados que se ha entendido extendida del ámbito penal a todo procedimiento sancionador¹, **en una vertiente**, el sentido de prohibir la duplicidad o repetición de procedimientos respecto de los mismos hechos considerados delictivos², y en otra modalidad, para limitar que una sanción sea impuesta a partir de una doble valoración o reproche de un mismo aspecto³.

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.⁴

¹ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ Véase tesis 2a. XXIX/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA. EL DERECHO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 23 DE LA

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.⁵

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.

En el asunto de mérito, tal y como lo determinó el Consejo General responsable no se infringió el principio de doble juzgamiento "*non bis in ídem*", por haberse instaurado diversos procedimientos al Partido Verde Ecologista de México derivados de los mismos hechos, ya que en realidad se trata de instancias de naturaleza distinta, con fundamento en disposiciones normativas diversas, que actualizaron tipos administrativos sancionadores distintos y sobre todo esto tuvo la finalidad de proteger bienes jurídicos diferentes.

Esto, porque entre otras cosas los procedimientos especiales sancionadores tuvieron por objeto analizar una infracción a la normatividad electoral por la entrega de lentes graduados gratuitos previo llenado de un formato con el logotipo del Partido Verde Ecologista de México en el que se plasmaron datos de carácter personal, para determinar si se actualizaba alguno de los supuestos previstos en el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a 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.

⁵ Al respecto, véase ejecutorias emitidas en los recursos de apelación SUP-RAP-299/2012, SUP-RAP-72/2012, SUP-RAP-27/2013, entre otras.

entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, en el que se oferte o entregue algún tipo de 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 persona.

Ciertamente, los hechos que dieron origen a los procedimientos iniciados contra el Partido Verde Ecologista de México, consistieron en la entrega *de lentes graduados*.

Sin embargo, el error del planteamiento formulado por el partido apelante radica en que los procedimientos especiales sancionadores tuvieron como finalidad determinar la violación a lo establecido en el artículo 209, apartado 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 entregados. 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.

Como se evidenció 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.

Ahora bien, en cuanto al agravio atiente a la falta de congruencia de la resolución impugnada, en razón de que la autoridad al imponer la sanción 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 ley, se propone **infundado**.

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.

Finalmente, el partido político afirma que la sanción impuesta es ilegal al vulnerar el principio “nullum crimen, nulla poena sine praevia lege” relativo a que no puede imponerse pena a persona alguna sino está expresamente contemplado en la ley el ilícito; esto en razón de que el Consejo General responsable consideró que la conducta imputada “la realización de erogaciones para adquirir y distribuir boletos para asistir a funciones de cine en toda la República Mexicana” está contemplada como una infracción por el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), del citada Ley General de Partidos Políticos, sin que se desprenda un deber jurídico.

El agravio se estima inoperante, toda vez 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 consecuencia, la Sala Superior estima que al ser los agravios infundados lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** en la materia de la impugnación la resolución **INE/CG467/2015**, dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el veinte de julio de dos mil quince.

Notifíquese personalmente al partido apelante y al partido tercero interesado; por **correo electrónico** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y, por **estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29 y 93, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Devuélvanse los documentos que corresponda y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera. La Subsecretaria General de Acuerdos, autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

SUP-RAP-304/2015

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO