

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: SUP-REP-57/2015 Y
ACUMULADOS

RECURRENTE: MORENA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO
GALVÁN RIVERA

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR

SECRETARIO: ARTURO ESPINOSA
SILIS

México, Distrito Federal, a doce de marzo de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **REVOCAR** la resolución de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitida el seis de febrero de dos mil quince, en el procedimiento especial sancionador que motivó la integración del expediente identificado con la clave **SRE-PSC-14/2015**, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia. El veintinueve de diciembre del dos mil catorce, Javier Corral Jurado, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo, por el Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral presentó denuncia en contra del Partido Verde Ecologista de México y de quien resultara responsable, por la difusión de la campaña denominada “*Verde sí cumple*”, mediante diversos espectaculares, anuncios en casetas telefónicas, autobuses de transporte público, cartelones y revistas, así como por la transmisión de promocionales denominados “*cineminutos*”, en las salas de cine de las cadenas “*Cinemex*” y “*Cinépolis*”, en todo el país, por considerar que vulneran sistemáticamente los artículos 41 y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando la adopción de medidas cautelares.

2. Medidas cautelares. El treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo (ACQD-INE-54/2014) en el que declaró procedente las medidas cautelares solicitadas; por tanto, ordenó la suspensión de la difusión de los denominados “*cineminutos*”, así como el retiro de la propaganda fija, motivo de denuncia.

3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-21/2015. Disconforme con la determinación relativa a las medidas cautelares, el Partido Verde Ecologista de México, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General de ese Instituto, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, mismo que fue resuelto el siete de enero de dos mil quince, por esta Sala Superior en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

4. Escisión. Mediante acuerdo de trece de enero de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, determinó escindir la denuncia, en la parte relativa a la supuesta violación al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con lo previsto en el numeral 54, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos, por la presunta aportación o donación en especie, a favor del Partido Verde Ecologista de México, derivado de los gastos de producción de los promocionales relativos a la difusión de los informes de labores de los legisladores, propuestos como candidatos, en su oportunidad, por ese partido político, a fin de que se tramitara en la vía ordinaria.

5. Emplazamiento y Audiencias. En su oportunidad, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral emplazó a los

sujetos vinculados al procedimiento especial sancionador, y posteriormente se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos correspondiente.

6. Remisión del expediente a la Sala Regional Especializada. El veintinueve de enero de dos mil quince, la autoridad administrativa electoral remitió a la Sala Regional Especializada de este órgano jurisdiccional, el expediente integrado durante la etapa de tramitación del procedimiento especial sancionador, así como el respectivo informe circunstanciado. A partir de lo cual se integró el expediente **SRE-PSC-14/2015.**

7. Resolución impugnada. El seis de febrero de dos mil quince, la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral resolvió el procedimiento especial sancionador en el sentido de tener por acreditada la violación objeto del procedimiento por parte del Partido Verde Ecologista de México, y en consecuencia le impuso una sanción consistente en amonestación pública.

8. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador. Disconformes con la resolución precisada en el antecedente anterior, los partidos políticos nacionales MORENA y de la Revolución Democrática, por conducto de su respectivo representante, ante el Consejo General del Instituto Nacional

Electoral, así como el senador, Javier Corral Jurado, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo, por el Partido Acción Nacional, ante el mencionado Consejo General, promovieron sendos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.

9. Turno a Ponencia. En su oportunidad, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes **SUP-REP-57/2015, SUP-REP-58/2015 y SUP-REP-59/2015**, y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

10. Radicación. Mediante autos de once de febrero de dos mil quince, se radicaron los expedientes mencionados previamente.

11. Tercero interesado. En su oportunidad, compareció como tercero interesado el Partido Verde Ecologista de México.

12. Admisión. Mediante acuerdos de diecisiete y dieciocho de febrero de dos mil quince, el Magistrado Instructor admitió a trámite los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador promovidos por MORENA, Javier Corral Jurado y el Partido de la Revolución Democrática, radicados en los expedientes al rubro identificados.

13. Cierre de instrucción. En su oportunidad, se declaró cerrada la respectiva instrucción, con lo cual los recursos de revisión quedaron en estado de resolución.

14. Engrose. En sesión pública de esta misma fecha, el proyecto propuesto por el Magistrado Instructor fue rechazado por mayoría de votos, y en consecuencia se designó al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar a efecto de que elaborara el engrose correspondiente.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones VIII y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de tres recursos de revisión del procedimiento especial sancionador promovidos para controvertir una resolución de la Sala Regional Especializada

de este Tribunal Electoral, en la cual se amonestó públicamente al Partido Verde Ecologista de México.

2. ACUMULACIÓN

Del análisis de los escritos de impugnación, que motivaron la integración de los expedientes al rubro identificados, se advierte lo siguiente:

- 1. Acto impugnado.** En los tres escritos de revisión los enjuiciantes controvierten el mismo acto de autoridad, esto es, la resolución de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, dictada en sesión celebrada el seis de febrero de dos mil quince, al dar por concluido el procedimiento especial sancionador que motivó la integración del expediente identificado con la clave SRE-PSC-14/2015.
- 2. Autoridad responsable.** Los recurrentes, en cada uno de los recursos de los aludidos medios de impugnación, señalan como autoridad responsable a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

En ese contexto, al ser evidente que en los tres recursos de revisión se controvierte el mismo acto y se señala a la misma autoridad responsable, resulta inconcuso que existe conexidad en la causa; por tanto, a fin de resolver

en forma conjunta, congruente, expedita y completa, los tres medios de impugnación al rubro indicados, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo conducente es decretar la acumulación de los recursos de revisión identificados con las claves de expediente **SUP-REP-58/2015** y **SUP-REP-59/2015**, al diverso recurso de revisión identificado con la clave de expediente **SUP-REP-57/2015**, por ser éste el que se recibió primero, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos de los recursos de revisión acumulados.

3. SOLICITUD DE ACUMULACIÓN DEL SUP-REP-59/2015.

En proveído de dieciocho de febrero de dos mil quince, emitido en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SUP-REP-59/2015**, el Magistrado Instructor reservó para que la Sala Superior, en actuación colegiada, determinara lo que en Derecho correspondiera, respecto de la solicitud del Partido de la

Revolución Democrática, para acumular ese recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, a los similares recursos de revisión radicados en los expedientes identificados con las claves SUP-REP-13/2015, SUP-REP-36/2015 y SUP-REP-47/2015, promovidos por el mismo partido político.

A juicio de esta Sala Superior, no procede lo solicitado por el Partido de la Revolución Democrática, porque en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-13/2015 y SUP-REP-36/2015, se controvierte la resolución dictada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-5/2014, en tanto que en el aludido recurso de revisión identificado con la clave **SUP-REP-59/2015** es objeto de la litis la resolución dictada en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-14/2015.

La misma razón sustenta la no acumulación al recurso de revisión identificado con la clave SUP-REP-47/2015, porque en ese caso se controvierte la resolución dictada por la mencionada Sala Regional Especializada, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-7/2014.

4. ESTUDIO DEL FONDO

4.1. Agravios de los recurrentes

Los conceptos de agravio que los recurrentes exponen, en los escritos de impugnación que motivaron la integración de los expedientes al rubro identificados, se pueden agrupar en cinco temas fundamentales:

i. Falta de exhaustividad

Los recurrentes aducen que la autoridad responsable no hizo un estudio exhaustivo de los motivos de la denuncia, porque omitió analizar y hacer pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos que fueron planteados en el escrito correspondiente.

En concepto de los recurrentes, la autoridad responsable indebidamente limitó la materia del procedimiento especial sancionador a espectaculares y difusión de propaganda en salas de cine, sin tomar en consideración otros medios de difusión de la campaña publicitaria denominada “*El Verde si cumple*”, como es la radio y la televisión, publicidad fija y móvil e internet, en la que se hace promoción personalizada de los legisladores federales que han surgido del Partido Verde Ecologista de México.

Consideran los recurrentes que en la resolución impugnada indebidamente se omitió hacer pronunciamiento respecto de la promoción personalizada de los legisladores federales surgidos del Partido Verde Ecologista de México, lo cual tiene su origen en los respectivos informes de actividades, difundidos en

anuncios espectaculares y publicidad en cines, sin precisar el origen de los recursos utilizados para su difusión.

Aducen los recurrentes que la autoridad responsable no tomó en cuenta que, en conjunto, la campaña publicitaria objeto de la denuncia, rebasa la capacidad económica del Partido Verde Ecologista de México y que, en tal sentido, debió hacer una investigación completa, en todos los medios de comunicación social en los que se ha difundido la mencionada campaña.

ii. Violación al principio de congruencia

Aduce el partido político nacional denominado MORENA, que la autoridad responsable se limita *“por segunda ocasión a sólo emitir una amonestación pública y no una resolución de fondo”*.

Manifiesta que la Sala Regional Especializada responsable vulnera los principios de congruencia y exhaustividad, pues no obstante que tuvo por acreditada la conducta constitutiva de infracción, es incongruente al calificar esa conducta como leve, porque, en su opinión, se debió calificar como grave especial.

Argumenta que no obstante que la autoridad responsable consideró que la conducta del Partido Verde Ecologista de México evidenciaba *“una estrategia de comunicación política específicamente diseñada para eludir restricciones legales y que trastocan los valores protegidos por el artículo 41 de la Constitución Federal sin que exista precepto legal alguno que*

permita su sistematicidad", calificó la conducta como leve, lo que es incongruente.

Aducen los recurrentes que las conductas constitutivas de infracción en las que incurrió el Partido Verde Ecologista de México, debieron ser consideradas como una falta grave y una violación reiterada al principio de equidad, lo cual constituye una estrategia de posicionamiento nacional, generalizada y sistemática porque se lleva a cabo en el desarrollo de los procedimientos electorales concurrentes federal y locales.

Por tanto, en concepto de los promoventes no se debió calificar como una falta leve, ni mucho menos imponer como sanción una amonestación pública, que se traduce en la mención expresa al momento de emitir sentencia, en la correspondiente sesión pública.

También considera que la Sala Regional Especializada, al momento de calificar la falta, no debió analizar el beneficio o lucro obtenido, porque en efecto, no se advierte un beneficio económico para el partido político denunciado, sino que obtuvo una ventaja indebida en el procedimiento electoral en curso.

En razón de lo anterior, se debió concatenar como elemento en estudio el monto que el instituto político erogó, en contraste con el valor comercial de la propaganda cuya difusión está acreditada en autos, a fin de apreciar con claridad la magnitud

de los hechos motivo de denuncia, su incidencia y afectación en la contienda electoral.

Aducen que la conducta constitutiva de infracción no debió ser calificada como leve por las siguientes razones:

- La violación es continua y sistemática lo que implica una exposición indebida del partido político denunciado, en forma totalmente irregular y además de manera masiva, es decir, han sido cientos miles de transmisiones de los promocionales en cine.
- La vulneración es deliberada esto es, planeada.
- La violación es de carácter constitucional y pone en riesgo los principios rectores de la función electoral. Ya que en términos de la propia resolución el Partido Verde Ecologista de México puso en riesgo el principio constitucional de equidad durante el desarrollo del procedimiento electoral federal, porque generó una sobreexposición indebida de su imagen.

Las circunstancias anteriores, en concepto de los recurrentes, implicarían que la autoridad responsable impusiera una sanción ejemplar, sin embargo, la Sala Regional Especializada sólo impuso una amonestación pública.

Argumentan los recurrentes que la autoridad responsable no razonó porqué calificó que la falta es leve, aunado a lo anterior, no tomó en cuenta las posibles agravantes en el caso, particularmente la reincidencia.

Aducen que el Partido Verde Ecologista de México es reincidente, toda vez que en las resoluciones emitidas por la Sala Regional responsable en los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves de expediente SRE-PSC-5/2015 y SRE-PSC-7/2015, determinó que existió una estrategia integral, tendente a posicionar a ese instituto político, debido a la existencia de elementos coincidentes en la campaña denominada “Verde sí cumple”, como en los promocionales relativos a los informes de labores de algunos legisladores del citado partido político, en consecuencia sancionó al instituto político denunciado con una amonestación pública.

En ese orden de ideas, manifiestan que el partido político denunciado es reincidente, porque en el procedimiento especial sancionador cuya resolución se impugna, se tuvo por acreditada la intencionalidad de difundir, en forma sistemática y reiterada, la propaganda motivo de denuncia, durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de dos mil catorce, es decir en forma simultánea a la propaganda denominada “*cineminutos*”, lo cual evidencia la exposición integral, permanente, sistemática y reiterada de la imagen del Partido Verde Ecologista de México, la cual es parte de una campaña publicitaria que contiene elementos coincidentes con los promocionales relativos a los informes de labores de diversos legisladores de ese instituto político.

iii. Fiscalización de los recursos económicos con los que se pagó la propaganda objeto de la denuncia

Señala el recurrente que la autoridad responsable no tomó en cuenta que el conjunto de la campaña publicitaria objeto de la denuncia, rebasa la capacidad económica del Partido Verde Ecologista de México, y en tal sentido debió llevar a cabo una investigación completa en relación con todos los medios de comunicación social en los que se ha difundido la mencionada campaña.

Asimismo, aduce que la autoridad responsable debió concatenar como elemento en estudio el monto que el instituto político erogó, en contraste con el valor comercial de la propaganda cuya difusión está acreditada en autos, a fin de apreciar con claridad la magnitud de los hechos motivo de denuncia, su incidencia y afectación en la contienda electoral.

iv. Reincidencia

Los recurrentes manifiestan que indebidamente la autoridad responsable no consideró como reincidente al Partido Verde Ecologista de México, a pesar de que en los procedimientos especiales sancionadores SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-7/2015 se acreditó la responsabilidad del partido y se sancionó con amonestación pública, por la difusión de publicidad relativa a informes de labores de legisladores con la intención de promover y posicionar al partido político.

v. Omisión de emitir una resolución de fondo

El partido político Morena señala que la autoridad responsable se limita *“por segunda ocasión a sólo emitir una amonestación pública y no una resolución de fondo”*.

4.2. Planteamiento del caso

La **PRETENSIÓN** de los partidos recurrentes se centra en que se revoque la resolución emitida por la Sala Regional Especializada en el procedimiento especial sancionador SER-PSC-14/2015, a efecto de que se emita una nueva en la que se consideren mayores elementos a fin de aumentar la sanción impuesta al Partido Verde Ecologista de México.

La **CAUSA DE PEDIR** en que sustentan su pretensión se basa en que la resolución controvertida carece de exhaustividad y congruencia, ya que la Sala responsable no estudia todos los planteamiento objeto de la denuncia, ni individualiza de manera correcta la sanción impuesta al partido denunciado.

En ese sentido, la **LITIS** del presente asunto se centra en determinar sí la resolución emitida por la Sala Regional Especializada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-14/2015 se encuentra ajustada a Derecho, o si por el contrario, carece de exhaustividad o congruencia como aducen los recurrentes.

4.3. Metodología de estudio de los agravios

Por la estrecha relación que guardan los agravios relativos a la falta de exhaustividad y congruencia de la resolución impugnada y por cuestión de método, se estudiarán en primer lugar dichas alegaciones, ya que en caso de resultar fundados sería suficiente para revocar la resolución impugnada y en consecuencia que los recurrentes alcancen su pretensión.

Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia de rubro **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

4.4. Estudio de los agravios

A juicio de esta Sala Superior son **FUNDADOS** los conceptos de agravio relativos a la falta de exhaustividad y congruencia de la resolución impugnada, ya que si bien la Sala Regional Especializada estudio en lo individual cada una de las conductas o hechos motivo de denuncia, lo cierto es que no examinó de manera conjunta e integral la publicidad denunciada, pues al analizar su relación con la publicidad desplegada por el Partido Verde Ecologista de México se advierte que existe una estrategia sistemática e integral que genera una exposición desmedida del partido denunciado frente a la ciudadanía, lo cual trastoca el modelo de comunicación política previsto en la Constitución federal. Por tanto, a partir de los elementos anteriores, y bajo un parámetro de razonabilidad exigido para la imposición de las sanciones, la conducta en que

incurrió el partido denunciado no puede ser considerada como leve.

El modelo de comunicación política previsto en el artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como objetivo que los partidos políticos tengan acceso a los medios de comunicación social de manera equitativa y hagan un uso que es necesario, pero que también debe ser racional de los mismos, generando un equilibrio entre las distintas fuerzas políticas de manera que ningún instituto político tenga una exposición desmedida frente al electorado.

En ese sentido, las estrategias publicitarias de los partidos políticos, si bien deben buscar posicionarlos frente a la ciudadanía ello no debe ser a costa de un uso excesivo y abusivo de los medios de comunicación social, pues a partir de lo expuesto en el párrafo anterior sería contrario al modelo de comunicación política que fue diseñado por el Poder de Reforma de la Constitución en la fracción III, del artículo 41 constitucional.

En el caso, esta Sala Superior advierte que la propaganda denunciada guarda identidad con el contenido de publicidad que ha sido objeto de análisis por este órgano jurisdiccional previamente (SUP-REP-19/2014, SUP-REP-21/2015 y SUP-REP-76/2015), cuyos elementos comunes son los temas denominados *“el que contamina paga y repara el daño”*, *“no más cuotas obligatorias en escuelas públicas”*, *“cadena*

perpetua a secuestradores”, además de las leyendas “*sí cumple*”, “*ley aprobada*” la frase “*Verde sí Cumple*”, los cuales en diversos momentos han sido declarados ilegales.

Dichos elementos han sido característicos de la estrategia publicitaria del partido, ya que independientemente del medio en que se difundan o el sujeto que la contrate la identifique y permiten advertir una sistematicidad en la misma.

En ese sentido, para este órgano jurisdiccional es claro que en la propaganda denunciada existe identidad en cuanto a sus elementos esenciales con la que ha sido previamente denunciada y analizada respecto del Partido Verde Ecologista de México, por lo que la misma se debe estudiar en el contexto de una estrategia integral y sistemática a través de la cual el instituto político denunciado ha buscado posicionarse de manera indebida frente a la ciudadana, publicidad que estudiada integral y conjuntamente genera un uso abusivo de los medios de comunicación social, eludiendo con ella restricciones legales que trastocan los valores protegidos por el artículo 41 de la Constitución Federal.

Lo anterior, ya que desde septiembre de dos mil catorce y hasta enero de dos mil quince, por lo menos, según consta en autos, el Partido Verde Ecologista de México ha llevado a cabo una campaña reiterada y constante de publicidad, a través de diferentes medios de comunicación social, que busca favorecerlo frente a la ciudadanía de manera indebida, ya que

implica una conducta irregular y sistemática contraria al modelo de comunicación previsto en el artículo 41 constitucional.

En efecto, los promocionales en cines se difundieron durante los meses de septiembre de dos mil catorce a enero de dos mil quince, en tanto que la propaganda fija estuvo colocada desde septiembre de dos mil catorce, lo cual indica que la propaganda fue difundida durante el mismo tiempo que la relativa a los supuestos informes de labores de los legisladores del partido, los cuales se difundieron durante los meses de septiembre a diciembre de dos mil catorce, esto es, una vez iniciado el proceso electoral federal, el cual comenzó el siete de octubre del año próximo pasado.

En ese sentido, es claro que al propio tiempo en que el partido denunciado difundía mensajes dentro de las pautas y tiempos administrados por la autoridad, así como en espectaculares y salas de cine, también llevó a cabo la difusión de mensajes relativos a los informes de labores de sus legisladores federales, en los cuales, todos ellos, se hacía alusión al nombre y emblema del partido político, así como al resto de los elementos señalados en párrafos previos, los cuales son similares en toda la publicidad alusiva al Partido Verde Ecologista de México difundía en diferentes medios de comunicación social, permitiendo identificarla como si fueran la misma.

Lo anterior, evidencia que al menos durante los meses de septiembre de dos mil catorce a enero de dos mil quince existió una campaña integral y sistemática a través de la cual el partido denunciado buscaba posicionarse frente a la ciudadanía en contravención a lo dispuesto en la fracción III, del artículo 41 constitucional.

Por tanto, tomando en consideración la temporalidad en la que se difundió la propaganda denunciada, así como la campaña integral y sistemática a través de diferentes medios de comunicación social, es claro para este órgano jurisdiccional que existió una exposición integral, permanente, sistemática y reiterada de la imagen del citado partido político, que es contraria al modelo de comunicación política previsto a nivel constitucional, conducta que no puede ser considerada como leve. Elementos todos ellos que no fueron valorados de manera conjunta por la Sala Regional Especializada al momento de analizar los hechos denunciados, calificar la conducta e individualizar la sanción.

De ahí que, los elementos señalados anteriormente, el bien jurídico protegido y el efecto de la conducta constitutiva de infracción, el Partido Verde Ecologista de México debe ser sujeto de una sanción que busque disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

En consecuencia, atendiendo a los elementos que contextualizan la comisión de la infracción, esto es, las características coincidentes de la propaganda denunciada con aquella que ha sido declarada ilegal previamente, específicamente la relativa a los informes de labores de los legisladores del Partido Verde Ecologista de México, la temporalidad en la que se difundió la publicidad, la campaña integral y sistemática realizada a través de diferentes medios de comunicación social, es claro que existe una sobre exposición que vulnera el modelo de comunicación política previsto en el artículo 41, fracción III, de la Constitución federal.

De ahí que el agravio esgrimido por los recurrentes se considere **FUNDADO**, y por tanto la Sala Regional Responsable deba emitir una nueva resolución tomando en consideración lo resuelto en el SUP-REP-3/2015 y el cumplimiento que se de al mismo en el SRE-PSC-5/2014.

Similares consideraciones fueron expuestas por esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-3/2015.

En virtud de que los agravios relativos a la falta de exhaustividad y congruencia de la resolución impugnada resultaron fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada, con lo cual se alcanza la pretensión de los

recurrente, es innecesario el análisis del resto de los motivos de inconformidad.

4.5. Efectos de la sentencia

En virtud de que se consideró que existe incongruencia respecto de la individualización de la sanción, lo procedente es revocar la resolución impugnada, a efecto de que en un plazo breve, la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emita una nueva resolución en el procedimiento especial sancionador **SRE-PSC-14/2015**, teniendo en consideración lo razonado a lo largo de esta ejecutoria.

III. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumulan los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves de expedientes **SUP-REP-58/2015** y **SUP-REP-59/2015**, al recurso de revisión identificado con la clave **SUP-REP-57/2015**. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia, a los expedientes de los recursos acumulados.

SEGUNDO. Se **REVOCA** la resolución del procedimiento especial sancionador **SRE-PSC-14/2015**, emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitida el seis de febrero de dos mil quince, para los efectos precisados en el considerando 4.5.

Notifíquese como corresponda, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29, párrafos 1, 2, 3 y 5, 48 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 102, 103 y 106, del Reglamento Interno del este órgano jurisdiccional especializado, y con lo previsto en el punto Cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificado con el número 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, relativo a las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la mencionada Sala Regional Especializada.

En su oportunidad, de ser el caso, devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

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 concurrente del Magistrado José Alejandro Luna Ramos, y el voto en contra de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Pedro Esteban Penagos López, quienes emiten voto particular, ante la Subsecretaría General de Acuerdos, en funciones, autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL
DE ACUERDOS EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-57/2015 Y ACUMULADOS.

En el caso, si bien estoy de acuerdo con la consideración de la sentencia en el sentido de que se debe revocar la resolución impugnada, toda vez que no existe congruencia entre las consideraciones de la Sala Especializada respecto a las conductas desplegadas por el Partido Verde Ecologista de México y la amonestación que le fue impuesta, **disiento** respetuosamente de las consideraciones de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, ya que en mi concepto, la irregularidad de la ejecutoria radica en que la calificación de la conducta ilícita realizada por la Sala Especializada, como leve, no es acorde a la sanción (amonestación) que impuso al referido partido político.

En primer lugar, considero que la individualización de la sanción llevada a cabo por la Sala Responsable, al calificarla de leve, es acorde con los razonamientos que expuso en el cuerpo de la sentencia, en relación con los elementos que esta Sala Superior ha establecido para la tasación de la sanción.

Esta Sala Superior ha sostenido, en diversos precedentes⁶, que la responsabilidad administrativa se entiende como la imputación de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, en la medida en que la sanción de las infracciones administrativas es una de las manifestaciones del *ius puniendi* estatal.

Así las cosas, al formar parte la responsabilidad administrativa del derecho sancionador, no puede atribuírsele exclusivamente un carácter objetivo, es decir, como aquella responsabilidad que se actualiza y finca en atención únicamente a los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas o infracciones cometidas, sino que también se debe tomar en consideración la conducta y la situación personal del infractor en la comisión de la falta, con el objeto de determinar y graduar la sanción correspondiente (imputación subjetiva).

En otras palabras, la sanción de las infracciones administrativas no se imponen, en forma exclusiva, en atención a la situación objetiva y a su resultado, sino también en concurrencia con la culpabilidad del autor de los hechos infraccionables (elemento subjetivo), requisito esencial para la graduación de la sanción aplicable.

Conforme a lo anterior, el artículo 458, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece

⁶ SUP-RAP-29/2001, SUP-RAP-24/2002 y SUP-RAP-31/2002

cuáles son los elementos que debe considerar la autoridad que conoce de un procedimiento sancionador para la individualización de la sanción, como son las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad.
- b) 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.
- c) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.
- d) Las condiciones socioeconómicas del infractor.
- e) Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- g) El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Esto es, en la responsabilidad administrativa se combinan la gravedad de los hechos y sus consecuencias, con las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución que los rodearon, así como el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción (el grado de intencionalidad o negligencia, así como si se trata de reincidencia), como presupuestos para la imposición de una sanción.

Bajo este contexto, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, **en primer lugar, determinar si la falta fue**

levísima, leve o grave, y en este último supuesto precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de "particularmente grave", así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda

A este respecto, el artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la Ley en comento, establece cuál es el catálogo de sanciones que se podrá imponer a los partidos políticos por la comisión de alguna de las infracciones previas en la norma electoral, las cuales son:

- a) Amonestación pública.
- b) Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- c) Un tanto igual al monto del exceso de los topes de gastos de campaña o donativos.
- d) Reducción de hasta el 50% del financiamiento público.
- e) Interrupción de la transmisión de la propaganda.
- f) Cancelación de su registro como partido político, 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.

Posteriormente, se debe proceder a graduar o individualizar la sanción que corresponda, dentro de los márgenes admisibles por la ley, que tratándose de la multa exige fijar la cuantía o

proporcionalidad entre la mínima y la máxima permisible (diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal).

Conforme a las consideraciones que han quedado apuntadas, debe entenderse que si la calificación de la conducta irregular es levísima, correspondería la sanción menor establecida en el catálogo correspondiente, en este caso la amonestación pública, tal como lo establece el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de modo tal que exista congruencia entre la calificación y la consecuencia del ilícito.

En el caso, la Sala Especializada determinó que la responsabilidad del Partido Verde Ecologista de México derivó del incumplimiento al deber de cuidado, por no llevar a cabo acciones eficaces y pertinentes para hacer cesar los efectos de la conducta ilícita de los legisladores esto es, la aparente difusión de informe de labores.

Derivado de lo anterior, calificó como leve el incumplimiento en que incurrió el partido político y, por ello, le impuso la sanción menor consistente en amonestación pública.

El motivo de mi disenso, consiste en que a mi juicio la calificación de la conducta como leve, es correcta, atendiendo a los propios elementos de individualización de la sanción que

han quedado expuesto; sin embargo, considero que la amonestación no es acorde y proporcional con esa calificación. Pues si bien se atribuyó al partido político el haberse beneficiado de la difusión de la propaganda desplegada por los legisladores de su partido (que también fueron sujetos del procedimiento sancionador) a mi juicio, de los escritos de demanda no se advierte que se hubieran expuesto agravios idóneos y suficientes para estimar que la consideración de la infracción no deba ser estimada como leve, sino de una entidad mayor.

Por esto, si bien considero que se debe devolver el asunto a la Sala Regional Especializada, para el efecto de que imponga una nueva sanción, que guarde congruencia con la infracción que ha quedado probada, considero que esto se debería realizar a la luz de la graduación de la falta como leve, realizada por el propio órgano jurisdiccional responsable.

De igual modo, estimo que esta Sala Superior no debe calificar la gravedad de la referida infracción, pues esto es competencia exclusiva de la Sala Regional Especializada, lo cual ya fue realizado bajo la modalidad de leve, o que se le imponga la manera en que deba calificarse, como se hace cuando se afirma que la conducta del partido no puede ser considerada como leve.

Lo anterior, porque como ya señalé, a mi juicio la calificación de la infracción como leve, que realizó el órgano responsables, es acorde con el grado de reproche que se debe imponer a las conductas imputadas al partido político y que quedaron probadas.

Por las consideraciones expuestas, si bien coincido con el sentido de la sentencia en cuanto que se revoque la resolución impugnada, no comparto las consideraciones de la ejecutoria.

Por lo que a mi juicio, se debe confirmar la calificación de la conducta como leve y ordenar a la Sala Regional Especializada que emita una nueva resolución en la que imponga una sanción que resulte congruente y adecuada en relación con la calificación de la infracción, que fue determinada por el órgano jurisdiccional responsable.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO CONCURRENTE**.

MAGISTRADO

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-57/2015 Y ACUMULADOS.

En el caso, **disiento** respetuosamente de las consideraciones de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, ya que en mi concepto, es correcta la calificación de la conducta ilícita como leve, realizada por la Sala Especializada, razón por la que estimo debe imponerse una sanción acorde con dicha determinación.

En primer lugar, considero que la individualización de la sanción llevada a cabo por la Sala Responsable, al calificarla de leve, es acorde con los razonamientos que expuso en el cuerpo de la sentencia, en relación con los elementos que esta Sala Superior ha establecido para la tasación de la sanción.

Esta Sala Superior ha sostenido, en diversos precedentes⁷, que la responsabilidad administrativa se entiende como la imputación de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, en la medida en que la sanción de las infracciones administrativas es una de las manifestaciones del *ius puniendi* estatal.

Así las cosas, al formar parte la responsabilidad administrativa del derecho sancionador, no puede atribuírsele exclusivamente un carácter objetivo, es decir, como aquella responsabilidad que

⁷ SUP-RAP-29/2001, SUP-RAP-24/2002 y SUP-RAP-31/2002

se actualiza y finca en atención únicamente a los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas o infracciones cometidas, sino que también se debe tomar en consideración la conducta y la situación personal del infractor en la comisión de la falta, con el objeto de determinar y graduar la sanción correspondiente (imputación subjetiva).

En otras palabras, la sanción de las infracciones administrativas no se imponen, en forma exclusiva, en atención a la situación objetiva y a su resultado, sino también en concurrencia con la culpabilidad del autor de los hechos infraccionables (elemento subjetivo), requisito esencial para la graduación de la sanción aplicable.

Conforme a lo anterior, el artículo 458, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece cuáles son los elementos que debe considerar la autoridad que conoce de un procedimiento sancionador para la individualización de la sanción, como son las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad.
- b) 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.
- c) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.
- d) Las condiciones socioeconómicas del infractor.

- e) Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- g) El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Esto es, en la responsabilidad administrativa se combinan la gravedad de los hechos y sus consecuencias, con las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución que los rodearon, así como el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción (el grado de intencionalidad o negligencia, así como si se trata de reincidencia), como presupuestos para la imposición de una sanción.

Bajo este contexto, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, **en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor**, para saber si alcanza o no el grado de "particularmente grave", así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda

A este respecto, el artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la Ley en comento, establece cuál es el catálogo de sanciones que se podrá imponer a los partidos políticos por la comisión de alguna de las infracciones previas en la norma electoral, las cuales son:

- a) Amonestación pública.

- b) Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- c) Un tanto igual al monto del exceso de los topes de gastos de campaña o donativos.
- d) Reducción de hasta el 50% del financiamiento público.
- e) Interrupción de la transmisión de la propaganda.
- f) Cancelación de su registro como partido político, 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.

Posteriormente, se debe proceder a graduar o individualizar la sanción que corresponda, dentro de los márgenes admisibles por la ley, que tratándose de la multa exige fijar la cuantía o proporcionalidad entre la mínima y la máxima permisible (diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal).

Conforme a las consideraciones que ha quedado apuntadas, debe entenderse que si la calificación de la conducta irregular es levísima, correspondería la sanción menor establecida en el catálogo correspondiente, en este caso la amonestación pública, tal como lo establece el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de modo tal que exista congruencia entre la calificación y la consecuencia del ilícito.

En el caso, la Sala Especializada determinó que la responsabilidad del Partido Verde Ecologista de México derivó del incumplimiento al deber de cuidado, por no llevar a cabo acciones eficaces y pertinentes para hacer cesar los efectos de la conducta ilícita de los legisladores esto es, la aparente difusión de informe de labores.

Derivado de lo anterior, válidamente calificó como leve el incumplimiento en que incurrió el partido político y, por ello, le impuso la sanción menor consistente en amonestación pública. La calificación de la conducta como leve, es correcta, atendiendo a los propios elementos de individualización de la sanción que han quedado expuesto; sin embargo, considero que la amonestación no es acorde y proporcional con esa calificación. Pues si bien se atribuyó al partido político el haberse beneficiado de la difusión de la propaganda desplegada por los legisladores de su partido (que también fueron sujetos del procedimiento sancionador) a mi juicio, de los escritos de demanda no se advierte que se hubieran expuesto agravios idóneos y suficientes para estimar que la consideración de la infracción no deba ser estimada como leve, sino de una entidad mayor.

Por esto, estimo que esta Sala Superior no debe calificar la infracción, y menos atribuirle la calidad de grave, pues esto es competencia exclusiva de la Sala Regional Especializada, lo cual ya fue realizado bajo la modalidad de leve, o que se le imponga la manera en que deba calificarse, como se hace

cuando se afirma que la conducta del partido no puede ser considerada como leve.

Lo anterior, porque como ya señalé, a mi juicio la calificación de la infracción como leve, que realizó la autoridad responsable, es acorde con el grado de reproche que se debe imponer a las conductas imputadas al partido político y que quedaron probadas.

Por las consideraciones expuestas, considero que debe confirmarse la sentencia de la Sala Regional Especializada por cuanto hace a la calificación de la infracción como leve, con base en las consideraciones precisadas en el presente voto.

Por lo que, en todo caso, a mi juicio, se debe confirmar la calificación de la conducta como leve y ordenar a la Sala Regional Especializada que emita una nueva resolución en la que imponga una sanción que resulte congruente y adecuada en relación con dicha calificación de la infracción como leve.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO PARTICULAR.**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-REP-57/2015, SUP-REP-58/2015 Y SUP-REP-59/2015.

Porque no coincido con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al emitir sentencia en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves **SUP-REP-57/2015, SUP-REP-58/2015 y SUP-REP-59/2015**, acumulados, en el sentido de revocar la resolución de seis de febrero de dos mil quince, emitida en el procedimiento especial sancionador que motivó la integración del expediente identificado con la clave **SRE-PSC-14/2015**, en la cual determinó, entre otras cuestiones, tener por acreditada la violación objeto del procedimiento especial sancionador, instaurado en contra del Partido Verde Ecologista de México, motivo por el cual se le impuso como sanción una amonestación pública, a título de **VOTO PARTICULAR**, transcribo a continuación la parte considerativa y resolutive del proyecto de sentencia presentado por el suscrito, a la consideración del Pleno de esta Sala Superior, el cual fue rechazado por el voto de la mencionada mayoría.

CONSIDERANDO:

[. . .]

QUINTO. Estudio del fondo de la *litis*. En primer término, cabe advertir que los conceptos de agravio que los recurrentes exponen, en los escritos de impugnación que motivaron la integración de los expedientes al rubro identificados, se pueden agrupar en cinco temas fundamentales:

- 1. Falta de exhaustividad.**
- 2. Violación al principio de congruencia.**
- 3. Fiscalización de los recursos económicos con los que se pagó la propaganda objeto de la denuncia.**
- 4. Reincidencia.**
- 5. Omisión de emitir una resolución de fondo.**

Hechas las precisiones que anteceden, esta Sala Superior se avoca al análisis conjunto de los conceptos de agravio formulados por el partido político nacional denominado MORENA, así como por Javier Corral Jurado y por el Partido de la Revolución Democrática, en sus respectivos escritos de revisión, en atención de la temática planteada.

1. Falta de exhaustividad.

Los recurrentes aducen que la autoridad responsable no hizo un estudio exhaustivo de los motivos de la denuncia, porque omitió analizar y hacer pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos que fueron planteados en el escrito correspondiente.

En concepto de los recurrentes, la autoridad responsable indebidamente limitó la materia del procedimiento especial sancionador a espectaculares y difusión de propaganda en salas de cine, sin tomar en consideración otros medios de difusión de la campaña publicitaria denominada "*El Verde si cumple*", como es la radio y la televisión, publicidad fija y móvil e internet, en la que se hace promoción personalizada de los legisladores federales que han surgido del Partido Verde Ecologista de México.

Consideran los recurrentes que en la resolución impugnada indebidamente se omitió hacer pronunciamiento respecto de la promoción personalizada de los legisladores federales surgidos del Partido Verde Ecologista de México, lo cual tiene su origen en los respectivos informes de actividades, difundidos en anuncios espectaculares y publicidad en cines, sin precisar el origen de los recursos utilizados para su difusión.

Aducen los recurrentes que la autoridad responsable no tomó en cuenta que, en conjunto, la campaña publicitaria objeto de la denuncia, rebasa la capacidad económica del Partido Verde Ecologista de México y que, en tal sentido, debió hacer una investigación completa, en todos los medios de

comunicación social en los que se ha difundido la mencionada campaña.

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** los conceptos de agravio mencionados, porque la Sala Regional Especializada, señalada como autoridad responsable, sí llevo a cabo el análisis exhaustivo de las conductas o hechos motivo de denuncia, tal como se puede advertir de la lectura detallada de la resolución controvertida.

Al respecto es pertinente precisar que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda resolución, emitida por las autoridades jurisdiccionales, debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros aspectos, el cumplimiento de diversos principios, entre los que está el de exhaustividad.

Cabe mencionar que el principio procesal de exhaustividad se cumple si se hace el estudio de todos los argumentos planteados por las partes en controversia; si se resuelven todos y cada uno de éstos y se analizan todas las pruebas, tanto ofrecidas por las partes y admitidas, como las ordenadas por la autoridad competente para resolver el conflicto de intereses de trascendencia jurídica.

Tal criterio ha sido reiterado en diversas ocasiones por esta Sala Superior, dando origen a la tesis de jurisprudencia 12/2001, consultable a páginas trescientas cuarenta y seis a trescientas cuarenta y siete, del Volumen 1 (uno), intitulado *Jurisprudencia*, de la "Compilación 1997-2013. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El rubro y texto de la tesis de jurisprudencia en cita se transcriben a continuación:

EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES.

CÓMO SE CUMPLE.- Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi*, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los

**SUP-REP-57/2015
Y ACUMULADOS**

argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Al caso es oportuno señalar que, *mutatis mutandi*, el principio de exhaustividad en las sentencias también debe ser respetado por las autoridades administrativas electorales, en tanto que sus resoluciones tienen similar naturaleza jurídica.

En este contexto, este órgano colegiado considera que no asiste razón a los recurrentes, ya que de la lectura de la resolución impugnada se advierte que, la autoridad responsable llevó a cabo un análisis exhaustivo de las conductas o hechos objeto de la denuncia.

En efecto, es infundado el concepto de agravio consistente en que indebidamente la Sala Especializada responsable limitó la materia del procedimiento especial sancionador a la difusión de propaganda en espectaculares y salas de cine, sin tomar en consideración otros medios de difusión de la campaña publicitaria denominada “*El Verde sí cumple*”, tales como radio y televisión, publicidad fija y móvil, internet, entre otros, en los que se hace promoción personalizada de los legisladores federales postulados como candidatos, en su oportunidad, por el Partido Verde Ecologista de México.

Contrariamente a lo aducido por los recurrentes, la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral sí hizo pronunciamiento respecto de la promoción personalizada de los legisladores federales emanados de las filas del mencionado partido político, en el sentido de que esa propaganda fue objeto de análisis y resolución en los diversos procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-7/2015.

En los aludidos procedimientos sancionadores se resolvió sobre la difusión de promocionales en radio y televisión, entre otros medios, relativos a los informes de gestión de varios legisladores federales de los grupos parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México; por tanto, es evidente que la autoridad responsable no podía volver a analizar la propaganda que ya fue objeto de análisis y resolución en los procedimientos sancionadores precisados anteriormente, en los cuales incluso tuvo por acreditada la violación al principio de equidad en la contienda electoral, por los legisladores de ese partido político, debido a que existe coincidencia con la propaganda difundida por el mismo partido político, en su campaña denominada “*Verde sí cumple*”; en consecuencia, la autoridad sancionadora consideró responsable, por culpa in vigilando, al partido político.

Además, la autoridad responsable consideró que se debía tener como hecho notorio que la propaganda, objeto de las denuncias que originaron la integración de los expedientes de los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-7/2015, tenía elementos similares a los contenidos en la propaganda que fue objeto de la denuncia que dio origen al diverso procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SRE-PSC-14/2015; por tanto, concluyó que forma parte de una campaña sistemática y reiterada de difusión de la imagen del Partido Verde Ecologista de México y, en ese sentido, lo consideró responsable por infringir el principio de equidad en el procedimiento electoral federal ordinario, que actualmente se lleva a cabo.

Por tanto, no asiste razón a los recurrentes, en su analizado concepto de agravio, toda vez que la autoridad responsable sí tuvo como hecho notorio el conjunto de la propaganda difundida por el Partido Verde Ecologista de México, que calificó como una campaña integral, reiterada y sistemática, que provocó una sobreexposición de su imagen frente al electorado, lo cual, en concepto de la Sala Especializada responsable, es violatorio del principio de equidad en la contienda, como razonó al emitir las resoluciones correspondientes a los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves de expediente SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-7/2015.

En este orden de ideas es claro que la Sala Especializada responsable no podía analizar nuevamente esa misma propaganda, toda vez que de haberlo hecho estaría juzgando y, en su caso, sancionando en dos ocasiones, al Partido Verde Ecologista de México, por los mismos hechos, por las mismas conductas, por la misma propaganda, con lo cual incurriría en violación del principio general del Derecho Sancionador identificado con la expresión *non bis in ídem*.

Por otra parte, respecto del concepto de agravio relativo a que la autoridad responsable no fue exhaustiva en su resolución, se considera que es **infundado**, porque del análisis de la resolución controvertida se advierte que la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral si fue exhaustiva en el estudio de la denuncia presentada por Javier Corral Jurado, además de haber analizado y valorado todos los elementos de prueba que fueron aportados durante la tramitación del procedimiento especial sancionador.

Al respecto cabe destacar que la autoridad responsable dividió el estudio y análisis por temas, los cuales fueron:

- a) Identidad de la propaganda motivo de denuncia con el contenido de los promocionales previamente analizados por este órgano jurisdiccional.**

- b) Existencia de una campaña sistemática e integral.**
- c) Coincidencia y simultaneidad de la publicidad en un periodo determinado.**
- d) Desproporción en la difusión de la imagen del Partido Verde Ecologista de México.**

Con relación a lo sintetizado en el enunciado apartado A, identificado como "Identidad de la propaganda motivo de denuncia con el contenido de los promocionales previamente analizados por este órgano jurisdiccional", la responsable consideró lo siguiente:

Los promocionales objeto de la denuncia -denominados cineminutos-, fueron difundidos en salas de cine de las empresas Cinépolis y Cinemex, cuya transmisión quedó acreditada.

Asimismo, tuvo por acreditada la existencia de la propaganda colocada en espectaculares, vehículos, estructuras metálicas, casetas telefónicas y mamparas, cuyo contenido hace referencia a temas como *"el que contamina paga y repara el daño"*; *"no más cuotas obligatorias en escuelas públicas"*, así como *"cadena perpetua a secuestradores"*, además de las leyendas *"sí cumple"*, *"ley aprobada"* y el emblema del Partido Verde Ecologista de México.

La autoridad responsable también tuvo por acreditado que en diversas páginas de internet había propaganda relacionada con la campaña denominada *"Verde sí Cumple"*.

En ese tenor, la autoridad responsable, al comparar el contenido de los promocionales difundidos en salas de cine, denominados "cineminutos", con la propaganda fija y el contenido de los promocionales relativos a los informes de labores de los legisladores emergentes de las filas del Partido Verde Ecologista de México, consideró que existe identidad en cuanto a sus elementos esenciales, motivo por el cual resultaba claro que los hechos objeto de la denuncia no constituyen conductas aisladas o individuales, sino que guardan estrecha relación entre sí y tienen impacto directo en la equidad de la contienda electoral.

Ello porque en concepto de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, del análisis del contenido de los promocionales se advierten los siguientes elementos similares:

- Alusiones a temas como: *"EL QUE CONTAMINA PAGA Y REPARA EL DAÑO"*; *"NO MÁS CUOTAS OBLIGATORIAS EN ESCUELAS PÚBLICAS"*, así como *"CADENA PERPETUA A SECUESTRADORES"*.
- Elementos audio y/o imagen similares.
- Leyenda *"SÍ CUMPLE"*.
- Leyenda *"LEY APROBADA"*.

- Número telefónico “0180024 CUMPLE”.
- Emblema del Partido Verde Ecologista de México.

Por tanto, la autoridad responsable consideró que tal identidad generaba una exposición indebida de la imagen del partido político, durante el procedimiento electoral federal, en contravención al principio de equidad y que tales promocionales confunden a la ciudadanía respecto al origen de la publicidad.

En el apartado B, del estudio llevado a cabo por la autoridad responsable, denominado “*Existencia de una campaña sistemática e integral*”, la Sala Regional Especializada consideró que los hechos, motivo de denuncia, evidencian una estrategia de comunicación política diseñada para eludir restricciones legales y que vulneran el principio de equidad, previsto en el artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que no existe precepto legal alguno que permitiera tal sistematicidad, como lo precisó esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-21/2015.

Cabe destacar que la autoridad responsable consideró que la difusión de la propaganda denominada “*cineminutos*” y la colocación de propaganda fija, “pusieron en riesgo la competencia entre los partidos políticos”, en el contexto del procedimiento electoral que se lleva a cabo actualmente, por tratarse de la misma estrategia publicitaria, lo cual ha generado la exposición inequitativa de la imagen del Partido Verde Ecologista de México, dada la coincidencia existente con la propaganda que fue analizada por la Sala Regional Especializada, relativa a los informes de labores de diversos legisladores que, en su oportunidad fueron postulados como candidatos por el mencionado instituto político.

La autoridad responsable sustentó que la estrategia de publicidad integral del Partido Verde Ecologista de México resultaba evidente, toda vez que el partido político denunciado contrató con la persona moral denominada “*NOWMEDIAS S. A. de R. L. de C. V.*”, la compra de los derechos, uso de imagen, producción y post producción, del material audiovisual, impreso, digital y electrónico, utilizado en los promocionales que se difundieron en radio y televisión, relativos a los informes de los legisladores emergentes de las filas de ese partido político, lo cual ha evidenciado la intención de difundir promocionales con un mismo contenido auditivo y visual, como parte de una campaña permanente del mencionado partido político.

En ese tenor, la autoridad responsable argumentó que el Partido Verde Ecologista de México llevó a cabo una campaña de reiteración y sistematicidad, que tuvo como consecuencia la violación al principio de equidad; por tanto, el uso de promocionales que forman parte de una campaña de

**SUP-REP-57/2015
Y ACUMULADOS**

comunicación, tendente a favorecer de manera indebida al mencionado instituto político, no puede estar permitida, precisamente porque son parte de una misma conducta, irregular y sistemática.

Finalmente, razonó la autoridad responsable, con relación al promocional denominado "*Circo sin animales*", su temática también es parte de la mencionada estrategia publicitaria, porque su contenido es esencialmente similar al resto del material objeto de la denuncia.

Por otra parte, en el apartado C, del estudio llevado a cabo por la Sala Regional Especializada, denominado "*Coincidencia y simultaneidad de la publicidad en un periodo determinado...*", concluyó que del análisis efectuado a los elementos probatorios de autos se podía aseverar que la difusión de los promocionales en cines, se llevó a cabo, por lo menos, de septiembre de dos mil catorce a enero de dos mil quince, en tanto que la propaganda fija estuvo colocada también desde septiembre de dos mil catorce.

Asimismo, la autoridad responsable consideró acreditado, como hecho notorio, que la propaganda relativa a los informes de los legisladores surgidos del Partido Verde Ecologista de México, se difundió en los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de dos mil catorce, la cual fue objeto de los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves de expediente SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-7/2015, resueltos por la misma Sala Regional Especializada, por lo que concluyó que existió coincidencia y simultaneidad en la difusión de la propaganda objeto de denuncia y análisis en esos procedimientos sancionadores, con la propaganda objeto de la denuncia presentada por Javier Corral Jurado, que motivó la integración del procedimiento especial sancionador identificado, en esa Sala Especializada, con la clave SRE-PSC-14/2015, lo cual hace evidente la exposición integral, permanente, sistemática y reiterada de la imagen del partido político denunciado, contraviniendo el principio de equidad en la contienda electoral.

Por último, en el apartado D, del análisis llevado a cabo por la Sala Regional Especializada, denominado "*Desproporción en la difusión de la imagen del Partido Verde Ecologista de México*", esa autoridad responsable consideró que esta Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-21/2015, relacionado con la solicitud de medidas cautelares relativas al retiro de la propaganda que fue objeto de denuncia y análisis en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SRE-PSC-14/2015,

sustentó que ante la existencia de acciones que denotaban una actuación sistemática, en la que se advertía presuntivamente que la difusión de promocionales tenía como finalidad el posicionamiento del partido político denunciado, sin que exista fundamento legal que permita tal conducta, sobre todo porque se trata de conductas reiteradas, en las que no se aprecia racionalidad o proporcionalidad.

La autoridad responsable consideró que en las resoluciones dictadas en los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-7/2015, la misma Sala Especializada determinó que los promocionales difundidos con motivo del informe de labores de diversos legisladores surgidos del Partido Verde Ecologista de México, vinculados comparativamente con la propaganda difundida por el mismo partido político, como parte de su campaña denominada “Verde sí cumple”, generaron una exposición indebida, excesiva y desproporcionada, de su imagen y vulneraron el principio de equidad en la contienda.

Por tanto, la Sala Especializada consideró que *“lo procedente es determinar la responsabilidad del PVEM, atendiendo a que la propaganda denunciada forma parte de una estrategia de publicidad integral y simultánea, que lo coloca en una posición de ventaja indebida ante la ciudadanía en la contienda electoral que se desarrolla actualmente”*.

En tal sentido, la Sala Especializada concluyó que *“Los elementos referidos permiten sostener que, en la especie, el derecho legítimo de los partidos políticos relativo a difundir propaganda política se desvirtuó, tomando en consideración que los promocionales denunciados implican la realización sistemática de una campaña o estrategia integral, tendente a difundir indebidamente la imagen del PVEM ante la ciudadanía en la contienda electoral en curso, lo cual constituye una vulneración al principio de equidad, y por ende, a lo previsto en los artículos 41 de la Constitución Federal, y 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la Ley General, en relación con el artículo 25, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos”*.

Del análisis hecho en los párrafos precedentes, se advierte que, como ya se precisó, no le asiste la razón a los recurrentes, toda vez que la autoridad responsable sí llevó a cabo un análisis exhaustivo de todos los argumentos expuestos en la denuncia presentada por Javier Corral Jurado, así como de los elementos de prueba que obran en los autos del procedimiento especial sancionador respectivo, por lo cual la Sala Regional responsable concluyó que el Partido Verde Ecologista de México es responsable de violar el principio constitucional de equidad en la contienda, rector de la materia electoral, por llevar a cabo una campaña de difusión de propaganda sistemática, reiterada e integral, la cual lo colocó

en una posición de ventaja respecto de los otros partidos políticos.

2. Violación al principio de congruencia.

Aduce el partido político nacional denominado MORENA que la autoridad responsable se limitó *“por segunda ocasión a sólo emitir una amonestación pública y no una resolución de fondo”*.

Manifiesta que la Sala Regional Especializada responsable vulnera los principios de congruencia y exhaustividad, porque a pesar de que tuvo por acreditada la conducta constitutiva de la infracción, es incongruente al calificar esa falta como leve porque, en opinión del recurrente, se debió calificar como grave especial.

Argumenta el partido político recurrente que no obstante que la autoridad responsable consideró que la conducta del Partido Verde Ecologista de México evidencia *“una estrategia de comunicación política específicamente diseñada para eludir restricciones legales y que trastocan los valores protegidos por el artículo 41 de la Constitución Federal sin que exista precepto legal alguno que permita su sistematicidad”*, calificó la conducta como leve, lo cual es incongruente.

Aducen los recurrentes que las conductas constitutivas de infracción, en la que incurrió el Partido Verde Ecologista de México, debieron ser consideradas como una falta grave y una violación reiterada al principio de equidad, lo cual constituye una estrategia de posicionamiento nacional, generalizada y sistemática porque se lleva a cabo durante el desarrollo de los procedimientos electorales concurrentes, federal y locales.

Por tanto, en concepto de los impugnantes no se debió calificar la falta como leve, mucho menos imponer como sanción una amonestación pública, que se traduce en la mención expresa al momento de emitir sentencia, en la correspondiente sesión pública.

También considera que la Sala Regional Especializada, al calificar la falta, no debió analizar el beneficio o lucro obtenido porque, en efecto, no se advierte un beneficio económico para el partido político denunciado, sino que obtuvo una ventaja indebida en el procedimiento electoral en curso.

En razón de lo anterior, se debió concatenar como elemento en estudio el monto de lo erogado que el instituto político denunciado, en contraste con el valor comercial de la propaganda cuya difusión está acreditada en autos, a fin de apreciar con claridad la magnitud de los hechos motivo de denuncia, así como su incidencia y afectación en la contienda electoral.

Aducen los recurrentes que la conducta constitutiva de infracción no debió ser calificada como leve por las siguientes razones:

- La violación es continua y sistemática, lo que implica una exposición indebida del partido político denunciado, en forma totalmente irregular y además de manera masiva, es decir, han sido cientos de miles de transmisiones de los promocionales en cine.
- La vulneración es deliberada esto es, planeada.
- La violación es de carácter constitucional y pone en riesgo los principios rectores de la función electoral porque, en términos de la misma resolución, el Partido Verde Ecologista de México puso en riesgo el principio constitucional de equidad, durante el desarrollo del procedimiento electoral federal, dado que generó una sobreexposición indebida de su imagen.

Las circunstancias anteriores, en concepto de los recurrentes, implican la necesidad de que la autoridad responsable imponga una sanción ejemplar al infractor; sin embargo, la Sala Regional Especializada sólo impuso una amonestación pública.

Argumentan los recurrentes que la autoridad responsable no razonó porqué calificó como leve la falta, aunado a que no tomó en cuenta las posibles agravantes en el caso, particularmente la reincidencia.

También aducen los recurrentes que el Partido Verde Ecologista de México es reincidente, toda vez que en las resoluciones emitidas por la Sala Regional responsable, en los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves de expediente SRE-PSC-5/2015 y SRE-PSC-7/2015, determinó que existe una estrategia integral, tendente a posicionar a ese instituto político, debido a la coincidencia de elementos en la campaña denominada “Verde sí cumple”, con los promocionales relativos a los informes de labores de algunos legisladores del citado partido político.

En este orden de ideas, manifiestan los recurrentes que el partido político denunciado es reincidente, porque en el procedimiento especial sancionador cuya resolución se impugna, se tuvo por acreditada la intencionalidad de difundir, en forma sistemática y reiterada, la propaganda motivo de denuncia, durante los meses septiembre, octubre, noviembre y diciembre de dos mil catorce, es decir, en forma simultánea a la propaganda denominada “*cineminutos*”, lo cual evidencia la exposición integral, permanente, sistemática y reiterada de la imagen del Partido Verde Ecologista de México, como parte de una campaña publicitaria que contiene elementos coincidentes con los promocionales relativos a los informes de labores de diversos legisladores de ese instituto político.

Al respecto, esta Sala Superior considera que el concepto de agravio en estudio es **infundado**, toda vez que,

contrario a lo que argumentan los recurrentes, la autoridad responsable fue congruente al emitir la resolución controvertida, debido a que tomó en consideración diversos elementos para calificar la conducta y, en consecuencia, individualizar la sanción.

En efecto, para llevar a cabo la calificación de la conducta infractora, la autoridad responsable sustentó su determinación en el análisis de diversos elementos, en los términos siguientes:

- La conducta desplegada por el Partido Verde Ecologista de México, consistente en la contratación de la publicidad objeto de la denuncia, no está prohibida *per se*, salvo que se trate de contratación de tiempo en radio y televisión, porque en el caso, la irregularidad se acredita a partir de la sistematicidad en la difusión de la propaganda, en atención a lo resuelto por esta Sala Superior, al dictar sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-21/2015.

- La difusión de la propaganda se llevó a cabo principalmente en salas de cine, medio diferenciado a la radio y la televisión, en cuanto al impacto social, a su naturaleza y a las restricciones legales específicas aplicables; que tiene un acceso restringido, ya que se requiere que las personas paguen para acceder a las salas de cine.

- Con la conducta motivo de la denuncia no se advierte algún beneficio económico a favor del partido político denunciado.

- De manera adicional a la difusión de la propaganda en salas de cine, denominada "cineminutos", también existió colocación de propaganda fija en espectaculares, bardas, parabuses, etcétera.

- Al caso es orientador el criterio sustentado por esta Sala Superior en la tesis relevante identificada con la clave XXVIII/2003, cuyo rubro es: *"SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES"*.

En ese tenor, la Sala Especializada tuvo por acreditada la vulneración al principio de equidad y el incumplimiento del partido político a las obligaciones previstas en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, con lo cual, en su concepto, se puso en riesgo el equilibrio durante el procedimiento electoral federal, por lo que consideró procedente calificar la responsabilidad en que incurrió el partido político denunciado como leve.

En efecto, la autoridad responsable determinó que el Partido Verde Ecologista de México incurrió en una “violación de trascendencia”, porque puso en riesgo el equilibrio en la contienda electoral.

En razón de lo anterior, calificó la falta como leve, considerándola acorde y proporcional a los elementos y circunstancias de comisión de la conducta, pues si bien es cierto que se vulneraron principios jurídicos fundamentales de la materia electoral, al no existir agravantes, la falta se calificó como leve.

En este particular se debe destacar que esta Sala Superior ha sustentado el criterio de que el ejercicio de la facultad sancionadora se define tanto por el arbitrio razonado y fundado de la autoridad, como por los lineamientos obtenidos de la normativa aplicable, de tal forma que para la calificación de la falta que se considere acreditada, como sucede en el caso concreto, se debe hacer el análisis de los siguientes aspectos:

1. Tipo de infracción (acción u omisión);
2. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretó la conducta;
3. La comisión intencional o culposa de la falta y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en la comisión de la conducta, los medios utilizados;
4. La trascendencia de la norma transgredida;
5. Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o se pudieron producir, y
6. La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Por tanto, la calificación de determinada infracción como leve se puede dar en razón de las conclusiones a las que arribe la autoridad sancionadora, al estudiar los citados elementos, con relación a la específica irregularidad objeto de sanción.

En el caso, de la lectura de la resolución reclamada se advierte que la Sala Regional Especializada responsable determinó la gravedad de la conducta tomando en consideración lo siguiente:

El tipo de infracción cometida, la Sala Regional Especializada consideró que no está prevista la prohibición, en alguna norma constitucional o legal; sin embargo, concluyó que la vulneración *in genere* del principio de equidad, al no existir una permisión para que el Partido Verde Ecologista de México lleve a cabo una campaña sistemática, respecto de sus logros de gobierno.

La trascendencia de las normas transgredidas, consideró la responsable que no se vulneró directamente alguna disposición constitucional o legal, pero que sí infringió el principio constitucional de equidad.

Los efectos que produce la infracción, la Sala Regional Especializada consideró que los objetivos y fines del principio constitucional vulnerado, así como el valor del bien jurídico tutelado, por el citado principio, no fueron violados directa e inmediatamente, sino que sólo se produjo la posibilidad de su alteración, es decir, se puso en peligro la equidad en la contienda.

En este sentido, del análisis de la resolución impugnada, no se advierte que la calificación de la infracción sea incongruente con los hechos motivo de la denuncia, pues las consideraciones de la responsable, sustentan la infracción del principio de equidad electoral y la puesta en peligro del equilibrio que debe existir en la contienda electoral.

Por tanto, al no existir vulneración o afectación inmediata y directa al procedimiento electoral y tampoco a las normas constitucionales y legales que lo rigen, se considera correcta la calificación de la infracción como leve, en el supuesto de existir, porque resulta evidente que la Sala Especializada concluyó tajantemente que no existe precepto constitucional o legal infringido en este caso concreto.

Por otra parte, con relación al concepto de agravio en el que los recurrentes aducen que la autoridad responsable fue incongruente, al individualizar la sanción, esta Sala Superior también considera que es **infundado**.

En este aspecto se debe tener presente que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda resolución, emitida por las autoridades jurisdiccionales, debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia.

Cabe recordar que el principio de congruencia consiste en que, al resolver, se haga atendiendo precisamente a lo planteado por las partes, de manera consecuente con la materia de la controversia, sin omitir algo ni añadir hechos u omisiones diversos de los expuestos por las partes. Además, la resolución tampoco debe contener argumentaciones contrarias unas con otras o con los resultandos o los puntos resolutivos, a lo que se debe agregar que estos resolutivos también deben ser congruentes entre sí.

Es oportuno señalar, que el requisito de congruencia de la sentencia, ha sido estudiado desde dos perspectivas diferentes y complementarias, como congruencia interna y externa de la resolución.

En la primera acepción, la congruencia es entendida como la armonía de las distintas partes constitutivas de la sentencia, lo cual implica que no haya argumentaciones y

resolutivos contradictorios entre sí. En su aspecto externo, la congruencia es la correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal.

Este criterio ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 28/2009, consultable a fojas doscientas treinta y una a doscientas treinta y dos, de la "Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral", tomo intitulado "Jurisprudencia", Volumen 1, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.-

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

En el caso que se resuelve, esta Sala Superior no advierte la aludida incongruencia o contradicción, toda vez que se debe señalar que, en principio, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Sala Regional Especializada, que deriva de la acreditación de una infracción no es irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a la ponderación de determinadas circunstancias, objetivas y subjetivas, atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni excesivamente gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

Es de advertir que el principio de proporcionalidad se configura, en general, como una garantía de los ciudadanos frente a toda actuación de la autoridad administrativa, que entrañe una restricción al ejercicio de sus derechos o que le imponga una sanción. La proporcionalidad supone la idoneidad,

utilidad y correspondencia intrínseca en la sanción o en la limitación del derecho, así como en el interés público o privado que se intenta preservar.

En el Derecho Administrativo Sancionador, este principio exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta antijurídica y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Esto es, la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta.

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa, en el ejercicio de su potestad correctiva, debe actuar con prudencia, con mesura, para no causar agravio al imponer una sanción excesiva o desproporcionada. Por ello, la autoridad sancionadora debe exponer, en forma clara y expresa, los criterios aplicados en cada caso concreto.

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y razonable, con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que, para tal fin, se establezcan o deduzcan del ordenamiento jurídico aplicable, analizado en su conjunto o sólo en el apartado que resulte aplicable.

Sin embargo, la autoridad administrativa goza de cierto grado de discrecionalidad, para individualizar la sanción derivada de una infracción, dado que el examen para graduar o individualizar la sanción a imponer es eminentemente casuístico; depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, razón por la cual resulta indispensable que la autoridad motive y fundamente, en forma adecuada y suficiente, la resolución sancionadora.

Para llevar a cabo la individualización de la sanción a imponer, la Sala Regional Especializada responsable hizo un análisis detallado en el que determinó lo siguiente:

Al estar acreditado que con los promocionales y la propaganda fija, objeto de la denuncia, el Partido Verde Ecologista de México incurrió en exposición indebida de su imagen ante los ciudadanos, lo cual implicó poner en riesgo el principio de equilibrio en la contienda electoral infringiendo el principio de equidad electoral, tal circunstancia ameritaba que la Sala Regional Especializada determinara la sanción a imponer.

La Sala responsable tomó en cuenta, en el particular, que el artículo 443, párrafo 1, relacionado con el numeral 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén, entre los sujetos infractores a los partidos políticos, así como el catálogo de sanciones

susceptibles de imponerles, que van desde la amonestación pública hasta la pérdida del registro.

Argumentó, la Sala Especializada, que el mencionado catálogo de sanciones no obedece a un sistema tasado, en el cual el legislador ha establecido, en forma específica, qué sanción corresponde a cada tipo de infracción, sino que se trata de una variedad de sanciones, cuya aplicación corresponde al prudente arbitrio de la autoridad electoral competente, esto es, la normativa prevé la facultad discrecional a favor del órgano de autoridad competente para la imposición de la sanción; no obstante, tal actuación debe estar debidamente fundada y motivada, incluida la individualización de la sanción.

Para ello, la Sala responsable tomó en consideración los elementos que se actualizaron con las acciones u omisiones constitutivas de infracción; hecha tal valoración procedió a determinar su calificación, en términos de lo dispuesto en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese tenor, procedió al mencionado análisis, que dividió en los siguientes apartados:

“1. Bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas)

2. Circunstancias de modo, tiempo y lugar.

3. Beneficio o lucro

4. Intencionalidad (comisión dolosa o culposa)

5. Calificación de la falta

6. Contexto fáctico y medios de ejecución

7. Singularidad o pluralidad de las faltas

8. Reincidencia

9. Sanción”

Respecto del estudio de los temas que han quedado precisados, de manera particular, la autoridad responsable consideró lo siguiente:

Por cuanto hace al **bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas)** consideró que los hechos objeto de denuncia vulneraron el principio de equidad en la contienda electoral que actualmente se lleva a cabo, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que ese principio *“impide que quienes participan en un proceso electoral obtengan ventajas indebidas”*, contrariamente a lo que en el particular sucedió, con la conducta del Partido Verde Ecologista de México.

Asimismo, consideró que el principio de equidad se instaure como eje rector de la materia electoral, a fin de desarrollar una contienda justa, en la que se obtengan resultados que reflejen, con la mayor exactitud posible, la voluntad de los ciudadanos.

Por lo que hace al análisis de la circunstancia de modo, consideró que la difusión de los promocionales denominados "*cineminutos*", en las salas de cine de *Cinemex* y *Cinépolis*, en veintinueve entidades federativas, previo al inicio de la proyección de la película correspondiente, así como la colocación de propaganda en espectaculares, vehículos, estructuras metálicas, casetas telefónicas y mamparas, alusivas a logros del Partido Verde Ecologista de México, constituye la realización de una campaña integral, que fue objeto de análisis del órgano jurisdiccional responsable, al dictar resolución en los procedimientos administrativos sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-7/2015.

Respecto de la circunstancia relativa al tiempo, sustentó la responsable que de conformidad con las actas suscritas por los funcionarios electorales correspondientes y los elementos de convicción aportados por el denunciante, se comprobó que la difusión de los promocionales se llevó a cabo, "*por lo menos*", de septiembre de dos mil catorce a enero de dos mil quince, en tanto que la propaganda fija estuvo colocada desde el citado mes de septiembre de dos mil catorce.

En cuanto a la circunstancia de lugar, consideró que la difusión de los promocionales denominados "*cineminutos*", se llevó a cabo en las salas de cine instaladas por *Cinemex* y *Cinépolis* en veintinueve entidades federativas, previo al inicio de la proyección de la película correspondiente, además de la colocación de propaganda en espectaculares, vehículos, estructuras metálicas, casetas telefónicas y mamparas, ubicadas en distintos puntos del Distrito Federal.

Al analizar el posible beneficio o lucro a que pudo haber dado lugar la comisión de la conducta, constitutiva de la infracción, resolvió que no se acreditó algún beneficio económico cuantificable, pues se trató de difusión de propaganda partidista.

En cuanto a la intencionalidad en la comisión de la conducta, esto es, al determinar si la conducta fue dolosa o culposa, consideró que existió intención del Partido Verde Ecologista de México de difundir, de manera sistemática y reiterada, la propaganda que tiene como finalidad posicionarlo, de manera indebida, en el procedimiento electoral que actualmente se lleva a cabo.

Lo anterior, toda vez que tuvo por acreditado que la propaganda objeto de la denuncia formó parte de una campaña publicitaria instrumentada con pleno conocimiento del Partido Verde Ecologista de México.

Asimismo, por el contexto fáctico y los medios de ejecución de la infracción, la Sala responsable consideró que la

propaganda objeto de la denuncia. tiene estrecha vinculación con la materia de los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-7/2015, en los que esa autoridad responsable determinó que existió una estrategia integral, tendente a posicionar al Partido Verde Ecologista de México, en situación de ventaja indebida en el procedimiento electoral en curso, derivado de la coincidencia del contenido de la propaganda difundida por ese partido político, en la campaña denominada “*Verde sí cumple*”, con el contenido de los promocionales alusivos a los informes de labores de diversos legisladores de ese instituto político.

En ese sentido, determinó la responsable, respecto de la singularidad o pluralidad de las faltas, que la conducta constitutiva de infracción no podía ser considerada como una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, pues si bien arribó a la conclusión de que la propaganda objeto de la denuncia forma parte de una campaña sistemática e integral, también es verdad que se trata de una sola infracción.

En cuanto al análisis de la reincidencia, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió que, de conformidad con lo previsto en el artículo 458, párrafo 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se considera reincidente a quien, de manera definitiva e inatacable, ha sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en la ley e incurre nuevamente en la misma conducta infractora, lo que en el particular no se ha actualizado.

La Sala responsable consideró que no obstante que en las resoluciones emitidas en los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-7/2015, se tuvo por acreditada la responsabilidad indirecta del Partido Verde Ecologista de México y se le impuso como sanción una amonestación pública, derivado del incumplimiento de su deber de cuidado (*culpa in vigilando*) respecto de la conducta de la cual son responsables directos los legisladores emanados de ese instituto político, al hacer difusión de los promocionales relativos a sus respectivos informes de actividades, en el caso se debe tomar en consideración que la responsabilidad del partido político es directa, dado que se trata de la difusión de propaganda contratada por el mencionado instituto político, a diferencia de los informes legislativos, por lo que no se puede considerar que el partido político denunciado sea reincidente.

Una vez analizadas las circunstancias de hecho y de Derecho que han quedado precisadas en párrafos precedentes, la autoridad responsable señaló que, conforme a lo previsto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se prevé

el catálogo de sanciones a imponer, cuando los sujetos infractores son los partidos políticos, como sucede en el particular.

En ese tenor, considerando que los elementos objetivos y subjetivos de la infracción, especialmente el bien jurídico protegido y el efecto de la conducta constitutiva de infracción, resolvió que el Partido Verde Ecologista de México debe ser sujeto de una sanción *“que tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento”*, sin que ello implique que no atienda a una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

Por tanto, concluyó que la sanción a imponer debía ser una amonestación pública, prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual constituye en sí misma un apercibimiento de carácter legal para que se considere, procure o evite repetir la conducta constitutiva de la infracción.

Asimismo, la Sala responsable consideró que la amonestación pública, impuesta como sanción, tiene los siguientes alcances:

- Es una medida suficiente y ejemplar para el efecto de disuadir la posible comisión de conductas similares en el futuro.
- Hace patente que el sujeto infractor puso en riesgo el principio de equilibrio en la contienda electoral, infringiendo con ello el principio constitucional de equidad en la contienda.
- Tiene como finalidad hacer *“del conocimiento general la infracción a la legalidad y a los principios constitucionales”*, que rigen el procedimiento electoral federal.
- En ese tenor, consideró que para “una mayor publicidad” de la amonestación pública que se impuso, su resolución debía publicarse en el Diario Oficial de la Federación, además de incluir, al Partido Verde Ecologista de México, en el catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores, que tiene en su página de internet esa Sala Especializada.
- Por tanto, determinó que se debía suspender la difusión de los promocionales del Partido Verde Ecologista de México, en las salas de cine y en la propaganda fija, por lo que vinculó, al cumplimiento inmediato de su resolución, a las personas morales Cadena Mexicana de Exhibición, S. A. de C. V.; Cinépolis de México, S. A.

de C. V.; Mercadotecnia Digital y Tecnologías de la Información, S. A. de C. V.; NOWMEDIA, S. de R. L. de C. V.; Comercializadora Publicitaria TIK, S. A. de C. V.; Grupo Rabokse, S. A. de C. V.; Havas Media, S. A. de C. V.; PM ONSTREET, S. A. de C. V., y Medios Alternos en Publicidad Exterior, S. A. de C. V.

De lo anteriormente resumido se concluye que la autoridad responsable sí llevo a cabo un análisis exhaustivo de las circunstancias en que fue cometida la conducta constitutiva de la infracción, aplicando al caso concreto lo dispuesto en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El citado precepto es del tenor siguiente:

Artículo 458

[...]

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- 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
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

6. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la presente Ley, incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal.

Efectuado el análisis, anteriormente sintetizado, la Sala Regional Especializada determinó que la conducta constitutiva de la infracción debía ser calificada como **leve**, porque esa autoridad responsable no encontró elementos subjetivos que agravaran la falta, para calificarla como grave, grave especial o mayor.

De lo anterior se advierte que, contrariamente a lo alegado por el actor, la autoridad responsable sí tomó en consideración las circunstancias de modo, tiempo y lugar de comisión de la infracción; la relevancia y trascendencia de las normas vulneradas; los intereses o valores jurídicos vulnerados; los resultados o efectos generados por la comisión de la conducta, así como la **singularidad** de la conducta, sin que los ahora recurrentes hayan controvertido y menos aún desvirtuado esta argumentación jurídica contenida en la resolución impugnada.

A lo expuesto cabe agregar que la autoridad sancionadora no tiene el deber jurídico de justificar por qué no calificó la falta como una infracción de gravedad mayor a la determinada en la resolución impugnada.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior considera que del examen de la resolución impugnada, especialmente en el considerando relativo a la individualización de la sanción, se puede concluir que para determinar la individualización de la sanción aplicable al Partido Verde Ecologista de México, la autoridad responsable examinó los elementos ya indicados y determinó que, conforme a las circunstancias de comisión de la infracción, la conducta desplegada por el instituto político denunciado se debía calificar como leve.

En ese contexto, la autoridad responsable determinó imponer como sanción una amonestación pública, además de ordenar su inscripción en la lista de sujetos sancionados que tiene la propia Sala Regional Especializada en su página de internet. a lo cual adicionó la orden de publicar su sentencia sancionadora en el Diario Oficial de la Federación.

De lo anterior, se advierte que la autoridad responsable determinó que la sanción impuesta era adecuada y no excesiva, además de ser proporcional a la falta cometida y consideró que, sin resultar excesiva o gravosa, puede generar un efecto inhibitorio, que es precisamente la finalidad de imponer una sanción por la comisión de una infracción.

De las consideraciones precedentes esta Sala Superior no advierte que exista incongruencia en cuanto a la sanción impuesta con relación a la infracción cometida, dado que la finalidad *per se* de la amonestación pública, consistió en inhibir en un futuro la comisión de conductas similares.

En este sentido, tampoco se puede concluir que la resolución impugnada sea contradictoria o incongruente con sus consideraciones, contrariamente a lo aducido por los recurrentes.

Lo anterior es así porque, en efecto, en ejercicio de su facultad sancionadora, la Sala Regional Especializada de este

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que, no obstante *“Que la conducta desplegada por el partido político consistente en la contratación de la publicidad denunciada, no está prohibida per se, salvo que se trate de contratación de tiempos en radio y televisión; ya que en el caso, la irregularidad se acredita a partir de la interpretación del operador jurídico en relación a la sistematicidad de la difusión”*.

Lo expuesto obedece a que, efectivamente, no existe precepto constitucional o legal alguno que prohíba la difusión sistemática y reiterada de propaganda de un partido político, mediante una campaña permanente.

No obstante lo anterior, consideró que el partido político denunciado vulneró el principio de equidad en la contienda electoral, previsto en el artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las obligaciones que tiene el partido político de conformidad con lo previsto en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos.

Sólo a mayor abundamiento cabe destacar que, para esta Sala Superior, sí existe incongruencia interna en la resolución controvertida, debido a que la Sala Regional Especializada consideró que la conducta del Partido Verde Ecologista de México no está prohibida por alguna norma jurídica, sino que se llevó a cabo la conducta sin estar al amparo de alguna norma jurídica permisiva, es decir, que no existe norma que le permita actuar en la forma en que lo hizo.

En ese sentido, ante la falta de norma jurídica que le permita difundir propaganda de forma sistemática, al haber desplegado tal conducta, la Sala responsable concluyó que el partido político denunciado vulneró un principio constitucional, por lo cual se le debe sancionar.

Al efecto señaló, como fundamento de la sanción, el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sustentando como fundamento de la infracción lo previsto en los artículos 41, de la Constitución federal y 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la citada Ley General, en relación con el artículo 25, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, es decir, la vulneración genérica de su deber de conducir sus actividades en términos de la legislación aplicable por la posible vulneración al principio de equidad.

Lo anterior resulta evidentemente contradictorio, vulnera sin duda el principio de congruencia interna, debido a que la Sala Regional Especializada concluye que no existió una afectación sino sólo la posibilidad de esa afectación.

Para considerar que una conducta es antijurídica y, por ende, sancionable, se requiere la promulgación y vigencia de

una norma jurídica que prevea la existencia de una infracción administrativa y su consecuente sanción.

Al respecto, es pertinente aludir al denominado principio de tipicidad, pues ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que al Derecho Administrativo Sancionador Electoral son aplicables, con sus adecuaciones y características propias, los principios reconocidos del *Ius Puniendi*, desarrollados fundamentalmente en la teoría y en la normativa del Derecho Penal y, en época reciente, en el Derecho Administrativo Sancionador en general.

Lo expresado se advierte de la lectura de la tesis relevante identificada con la clave XLV/2002, consultable a fojas mil ciento dos a mil ciento tres, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Volumen 2 (dos) "Tesis", tomo I (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.-

Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador electoral. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó 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. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal

y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de

cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, el ilícito, falta, infracción o contravención normativa, en sentido *lato*, se identifica como la conducta antijurídica, típica y culpable, que un sujeto de Derecho lleva a cabo, con la cual conculca el vigente sistema normativo; por tanto, ante la comisión de esa conducta antijurídica, típica y culpable, el legislador prevé, como consecuencia, por regla, la imposición de una sanción al sujeto activo de la conducta.

En este sentido, es claro que el tipo normativo debe contener la descripción de la conducta considerada ilícita, a partir de elementos ciertos, claros y suficientes, para que el aplicador de la normativa jurídica, tipificadora y posiblemente sancionadora, así como el destinatario de esa normativa, tengan plena certeza y seguridad jurídica del significado de la norma y sus efectos jurídicos.

La descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, porque existe el riesgo de un excesivo arbitrio libre en la actuación del órgano de autoridad encargado de calificar la conducta y, en su caso, de imponer la sanción respectiva, lo cual puede conculcar los principios de certeza y seguridad jurídica, en agravio del sujeto activo de la conducta y autorizar la comisión de conductas antijurídicas, arbitrarias, por parte de la autoridad facultada para calificar la conducta y, en su caso, imponer la sanción correspondiente.

Así, el mandato de tipificación coincide con la exigencia de que se cumpla la determinación y taxatividad, cuyos objetivos son proteger o garantizar la vigencia efectiva de los principios de certeza y seguridad jurídica, además de reducir la discrecionalidad o arbitrio libre e incluso de excluir la posible actuación antijurídica en la imposición de una sanción.

En este orden de ideas, la conducta (acción u omisión), que se considere constitutiva de una falta o infracción administrativa, debe estar expresamente prevista o tipificada en la normativa electoral.

En el Derecho Penal, a cuyos principios se recurre por ser la rama del *Ius Puniendi* mejor desarrollada, es exigencia constitucional, para que una conducta se pueda considerar como delito, que esté prevista como tal en un precepto legal y, en su caso, que tenga asignada una pena o sanción específica.

Por tanto, en materia penal, lo mismo que en el Derecho Administrativo Sancionador, rige el principio de estricta aplicación de la ley, en cuanto que no se puede imponer una sanción por simple analogía y tampoco por mayoría de razón;

sólo se puede imponer sanción en los supuestos previstos en la ley, por la comisión de una conducta descrita, también en la ley, como antijurídica y, por ende, prohibida. Tal razonamiento encuentra su fundamento en el tercer párrafo del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto establece:

Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

...

Del tercer párrafo de la disposición constitucional trasunta se advierte, que en el Derecho Punitivo está prohibido imponer sanciones por simple analogía e incluso por mayoría de razón; no se puede imponer una sanción, si no está prevista en una ley exactamente aplicable a la infracción de que se trate.

La analogía y la mayoría de razón no tienen cabida en la conformación de infracciones administrativas y tampoco en la imposición de sanciones de la misma naturaleza, es decir, por grave o reprobable, en el contexto social, que sea la conducta ejecutada, no se puede aplicar sanción alguna si, en principio, tal conducta no está tipificada en la ley con el carácter de infracción administrativa o como delito y tampoco, a pesar de estar legalmente descrita o tipificada la conducta, si no existe adecuación entre el hecho ejecutado y el supuesto previsto en la norma jurídica.

Este criterio ha sido sustentado reiteradamente por esta Sala Superior, como se advierte de la tesis identificada con la clave **XLV/2001**, consultable a fojas novecientas once a novecientas trece, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Volumen 2 (dos), "Tesis", tomo I (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.- Del contenido del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la prohibición de imponer, en los juicios del orden criminal, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, se arriba a la convicción de que tales reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral. En efecto, en un importante sector de la doctrina contemporánea prevalece la tesis de que no hay diferencias sustanciales, cualitativas o cuantitativas, que pudieran justificar una regulación distinta, por lo que se ha concluido que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa que, bajo ciertos márgenes, tiende a diseñar una estrategia diferenciada de lucha contra la criminalidad, con el propósito fundamental de evitar la sobrecarga, en exceso, de la maquinaria judicial, para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad. De ahí que la extensión de las garantías típicas del proceso penal, como la señalada, se justifique por el carácter sancionador del procedimiento, pues con ello se impide que, de hecho, sufran un menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas. Y es que, al final de cuentas, las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito, en el que ambas infracciones, la administrativa y la penal, exigen un comportamiento humano (aunque en la administrativa normalmente se permita imputar la consecuencia a un ente o persona moral), positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción, esencia unitaria que, no obstante, permite los rasgos diferenciales inherentes a la distinta función, ya que la traslación de las garantías constitucionales del orden penal al derecho administrativo sancionador no puede hacerse en forma automática, porque la aplicación de tales garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Por lo anterior, es conforme a Derecho sostener que el principio de tipicidad implica la necesidad de que toda conducta que se pretenda valorar como delito o infracción administrativa, según sea el caso y la normativa aplicable, debe estar prevista en una norma jurídica, vigente con antelación al hecho, norma que debe contener precisamente el supuesto de infracción y, en su caso, la sanción que se puede imponer, a fin de que los destinatarios de la normativa jurídica conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas, las permitidas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de la inobservancia de lo previsto en esa normativa, de tal manera que, para imponer una sanción, debe existir adecuación plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta motivo de denuncia, es decir, la conducta debe actualizar el tipo normativo, en forma precisa, para que se pueda aplicar la consecuencia jurídica; por tanto, si no se concretan los elementos objetivos, subjetivos o normativos del tipo administrativo sancionador, no se puede tener por acreditada la conducta infractora prevista en la normativa jurídica aplicable y, como consecuencia, tampoco se puede imponer sanción alguna, atendiendo al principio general del Derecho Penal *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta et certa*.

Para el caso es importante señalar que la tipicidad constituye una de las bases fundamentales del principio de legalidad, que rige el sistema del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, lo cual, en el moderno Estado Democrático de Derecho, tiene como finalidad resguardar los derechos fundamentales de los sujetos de Derecho, constitucional y legalmente protegidos, por lo que es indispensable la exigencia de un contenido concreto y unívoco del ilícito tipificado en la ley, así como la previsión normativa de las consecuencias derivadas de la inobservancia del mandato jurídico.

Al caso resulta aplicable el criterio sustentado reiteradamente por esta Sala Superior, que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **7/2005**, consultable a fojas seiscientas cuarenta y tres a seiscientas cuarenta y cuatro, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", tomo "Jurisprudencia" Volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS
APLICABLES.** Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto supuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es

necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: *La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ...* (dichas) *disposiciones* (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da

vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

En este contexto, resulta ilustrativa también la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 100/2006, correspondiente a la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.- El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una

sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

En este orden de ideas, se puede arribar a la conclusión de que el principio de tipicidad, en el Derecho Administrativo Sancionador, implica que:

1. Toda conducta reputada como delito, falta o infracción administrativa, debe estar prevista en una norma jurídica.

2. En la norma jurídica aplicable se debe prever el presupuesto de ilicitud y su consecuencia, la sanción, es decir, se debe describir la conducta ilícita, infracción o falta administrativa, así como la correlativa sanción aplicable, además de que la norma jurídica aplicable necesariamente debe estar promulgada y vigente con anterioridad a la comisión del hecho o conducta típica, a fin de que los destinatarios estén en posibilidad jurídica de conocer con precisión el contenido de esa disposición y las consecuencias jurídicas de la inobservancia de la norma aplicable.

3. Las normas jurídicas que prevean una falta o infracción electoral, así como su sanción, deben admitir solo una interpretación y aplicación estricta —*odiosa sunt restringenda*— ya que el ejercicio del *Ius Puniendi* se debe actualizar sólo en los casos en que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta motivo de tipificación y causa de imposición de una sanción.

4. Las penas o sanciones deben estar preestablecidas, en cuanto a su naturaleza y, en su caso, debe estar previsto el mínimo y el máximo de la sanción a imponer.

El principio de tipicidad implica la exigencia de que la ley describa *ex ante* el supuesto de hecho que conlleva la sanción, así como la prohibición de aplicación retroactiva de la norma sustantiva, salvo cuando las disposiciones sancionadoras favorezcan al presunto infractor.

Asume especial importancia señalar que cuando, ante la comisión de una conducta aparentemente antijurídica, no se integran todos los elementos descritos en el tipo legal, se presenta el aspecto negativo del delito o de la infracción administrativa, identificada con la voz “atipicidad”, entendida ésta como la ausencia de adecuación de la conducta al tipo legal.

Así, es pertinente advertir la diferencia entre ausencia de tipo y ausencia de tipicidad; la primera se presenta cuando el legislador, deliberada o inadvertidamente, omite describir una conducta como delito, falta o infracción administrativa; en tanto

que la ausencia de tipicidad surge cuando existe el tipo, pero la conducta realizada no encuadra, no se ajusta, no se adecua o no se amolda al tipo legalmente establecido.

Sobre el particular, resulta orientador el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dio origen a la tesis aislada identificada con el número de registro 813043, correspondiente a la Sexta Época, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

TIPICIDAD Y AUSENCIA DEL TIPO.- Dentro de la teoría del delito, una cuestión es la ausencia de tipicidad o atipicidad (aspecto negativo del delito) y otra diversa la falta de tipo (inexistencia del presupuesto general del delito), pues la primera supone una conducta que no llega a ser típica por la falta de alguno o algunos de los elementos descriptivos del tipo, ya con referencia a calidades en los sujetos, de referencia temporales o especiales, de elementos subjetivos, etc., mientras la segunda presupone la ausencia total de descripción del hecho en la ley.

En este orden de ideas, si la Sala Regional Especializada consideró que no existía infracción, en el caso sometido a su conocimiento y decisión, a pesar de existir una posible afectación a un principio constitucional, por no existir una norma jurídica que le permitiera llevar a cabo una conducta determinada y que, por ello, el Partido Verde Ecologista de México vulneró la norma genérica que prevé en abstracto que debe ajustar su conducta a lo dispuesto en la normativa legal vigente, es evidente que ello constituye una incongruencia, pues para que exista infracción debe existir un tipo administrativo específico, claro y, en el caso que se resuelve, como se ha evidenciado, ello no ocurre.

No obstante esta última conclusión, tiene especial relevancia destacar que, en el caso controvertido, no se podría revocar la resolución incongruente de la Sala Regional Especializada, dado que esta Sala Superior incurriría en similar vicio de incongruencia, como se advierte de la siguiente argumentación.

Del principio de congruencia, como género, emergen diversas máximas del Derecho: *sentencia debet esse conformis libello* (la sentencia debe de ser conforme con el libelo); *ne eat iudex, ultra, extra o citra petita partium* (el juez no puede resolver más, fuera o menos de lo pedido por las partes) y *tantum ligatum quantum judicatum* (lo que se alegó es la medida de lo juzgado o de lo que se debe resolver).

Hernando Devis Echandía, en su libro "*Teoría General del Proceso*", tercera edición, Ed. Universidad, Buenos Aires, Argentina, año dos mil cuatro, a fojas cuatrocientas treinta y tres

a cuatrocientas cuarenta y seis, explica que la congruencia es un principio normativo que exige la identidad jurídica entre lo resuelto por el juez en la sentencia y las pretensiones y excepciones planteadas por las partes. Además de que en las sentencias de los tribunales de alzada también se debe respetar el principio de congruencia, resolviendo sólo lo que ha sido materia de impugnación, en la medida en que los puntos de controversia hayan sido propuestos, en su oportunidad, a la decisión del juzgador de primera instancia.

Al respecto, el citado autor colombiano expresa que la congruencia tiene tres aspectos o formas de manifestación:

1. Si se otorga algo más de lo pedido (*plus petita* o *ultra petita*).
2. Si se otorga algo distinto a lo pedido (*extra petita*).
3. Si se omite resolver sobre algo de lo pedido (*citra petita*).

El sentido y alcance del principio de congruencia de toda sentencia, con relación a la pretensión, se puede resumir en dos principios: **1)** el juzgador debe resolver sobre todo lo pedido en la demanda, sin conceder cosa distinta; no más ni menos o algo diferente de lo pedido, y **2)** La resolución se debe basar en los hechos sustanciales aducidos en la demanda y en lo que ha quedado probado.

Para cumplir el principio bajo estudio, el juzgador se debe ocupar de resolver precisamente sobre las pretensiones de las partes, no más ni menos o diferente.

En el caso, de resolver como fundado el concepto de agravio relativo a la incongruencia, en los términos antes precisados, esta Sala Superior estaría emitiendo una sentencia *extra petita*, vulnerando el principio de congruencia y los principios constitucionales de legalidad y de debido proceso. En consecuencia, es claro que no se puede decir que asiste razón a los actores, en cuanto a la pretendida incongruencia. Como no existe norma jurídica infringida no se puede imponer sanción al Partido Verde Ecologista de México, aduciendo que incumplió su deber genérico de ajustar su conducta a la normativa electoral vigente en México, pues ello es contrario a los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica.

Aunado a lo anterior se debe señalar que tampoco procede revocar la sentencia incongruente de la Sala Regional Especializada, al haber impuesto una sanción sin que exista infracción, porque esta resolución sancionadora no fue impugnada por el partido político sancionado, asumiendo la naturaleza jurídica de acto consentido por el Partido Verde Ecologista de México.

3. Fiscalización de los recursos con los que se contrató la propaganda.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio relativo a que la autoridad responsable no tomó en cuenta que, en su conjunto, la campaña publicitaria objeto de la denuncia rebasa la capacidad económica del Partido Verde Ecologista de México y que, por ello, debió llevar a cabo una investigación completa en todos los medios de comunicación social en los que se ha difundido la mencionada campaña.

Se considera que no asiste razón a los recurrentes, en su concepto de agravio, relativo a que la autoridad responsable debió concatenar, como elemento en estudio, el monto de recursos económicos que el instituto político erogó, en contraste con el valor comercial de la propaganda cuya difusión está acreditada en autos, a fin de apreciar con claridad la magnitud de los hechos motivo de denuncia, así como su incidencia y afectación en la contienda electoral.

Estas conclusiones obedecen a la ausencia de facultades de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, para llevar a cabo investigaciones sobre los recursos económicos utilizados, para cometer la conducta objeto de denuncia, además de que carece de facultades para iniciar procedimientos oficiosos de fiscalización.

Al caso es pertinente tener en cuenta lo previsto en el artículo 77, de la Ley General de Partidos Políticos, el cual es del tenor siguiente:

CAPÍTULO III

De los Informes de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos

Artículo 77.

1. El órgano interno de los partidos políticos previsto en el artículo 43, inciso c), de esta Ley, será el responsable de la administración de su patrimonio y de sus recursos generales, de precampaña y campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el presente Capítulo. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.

2. La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los

diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

Del precepto trasunto se advierte que la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos económicos y su situación contable y financiera, está a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por conducto de su Comisión de Fiscalización, la cual tiene la facultad de elaborar y presentar al Consejo General, el dictamen consolidado y el proyecto de resolución de los diversos informes, que están obligados a presentar los partidos políticos.

También resulta pertinente tener presente lo previsto en los artículos 471 y 477, de la Ley General de Instituciones y procedimientos Electorales, los cuales son del siguiente tenor:

Del Procedimiento Especial Sancionador

Artículo 470.

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Artículo 477.

1. Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos siguientes:

- a) Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o
- b) Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en esta Ley.

De los citados artículos se advierte que los procedimientos especiales sancionadores son procedentes cuando se presentan denuncias o quejas por los siguientes motivos:

- 1) Violación a lo establecido en la Base III del artículo 41 o a lo dispuesto en el octavo párrafo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

2) Contravención a las normas sobre propaganda política o electoral, y

3) Constituyan actos anticipados de precampaña o de campaña.

Asimismo se advierte que la Sala Regional Especializada responsable sólo tiene competencia para dictar resoluciones en las que declare la existencia o inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia para, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto o para imponer las sanciones que resulten procedentes, en términos de lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido, es evidente que la Sala Regional Especializada carece de facultades para llevar a cabo investigaciones en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, por lo que se considera que no asiste razón a los recurrentes.

4. Reincidencia.

Con relación a este tema, los recurrentes manifiestan que indebidamente la autoridad responsable no consideró como reincidente al Partido Verde Ecologista de México, a pesar de que en los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-7/2015, se tuvo por acreditada la responsabilidad indirecta del Partido Verde Ecologista de México y se le impuso como sanción una amonestación pública.

Esta Sala Superior considera que es **infundado** el analizado concepto de agravio, porque al respecto la Sala Regional Especializada resolvió que, de conformidad con lo previsto en el artículo 458, párrafo 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se considera reincidente a quien ha sido declarado, jurisdiccionalmente, responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la ley e incurre nuevamente en la misma conducta infractora, lo que en el particular no sucede.

La Sala Regional Especializada consideró que no obstante que en las resoluciones emitidas en los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-5/2014 y SRE-PSC-7/2015, se tuvo por acreditada la responsabilidad indirecta del Partido Verde Ecologista de México y se le impuso como sanción una amonestación pública, derivado del incumplimiento de su deber de cuidado (*culpa in vigilando*) respecto de la conducta de la cual son responsables directos los legisladores emergentes de ese instituto político, consistente en la difusión de promocionales relativos a sus informes de actividades; en el particular se debe tomar en consideración que la responsabilidad del partido político es directa, dado que se trata

de la difusión de propaganda contratada por el mismo instituto político, a diferencia de la publicidad de los aludidos informes legislativos, que es responsabilidad directa de los diputados y senadores informantes, razón por la cual resulta evidente que no se puede considerar que el partido político denunciado ha incurrido en reincidencia.

Al caso se debe tener presente que la reincidencia, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, se actualiza, *lato sensu*, cuando el sujeto infractor que ha sido juzgado y condenado por sentencia firme, incurre nuevamente en la comisión de otra u otras conductas antijurídicas de la misma naturaleza.

Con relación a este tema, la Sala Superior ha establecido que los elementos mínimos que se deben tomar en cuenta, a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante para imponer una sanción, en el contexto de los procedimientos administrativos sancionadores, son los siguientes:

1. El infractor ha cometido con anterioridad una infracción, incurre nuevamente en otra infracción igual (repetición de la falta);
2. La nueva infracción ha de ser de la misma naturaleza jurídica que la anterior, lo que supone que en ambos casos se vulnera el mismo bien jurídico tutelado, y
3. La sanción impuesta al infractor debe ser definitiva y firme.

Esta definitividad y firmeza puede ser porque la sanción no fue impugnada o bien porque la sentencia dictada, en caso de controversia, ha quedado firme, asumiendo la calidad de sentencia inimpugnable e inmodificable.

Así, la falta de alguno de los tres elementos mencionados constituye un impedimento insalvable para que se actualice la institución jurídica de la reincidencia.

El criterio precedente ha sido reiteradamente sustentado por este órgano jurisdiccional especializado, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 41/2010, consultable a fojas seiscientas cincuenta y dos a seiscientas cincuenta y cuatro de la "*Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen 1 (uno), intitulado "*Jurisprudencia*", publicado por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo texto y rubro es al tenor siguiente:

REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.- De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.

Del texto reproducido se conoce que la reincidencia constituye un elemento jurídico que se debe tomar en cuenta para la individualización de la pena o sanción a imponer, con la finalidad no sólo de observar cabalmente el principio de proporcionalidad, sino también de evitar el abuso, exceso o arbitrariedad, en el ejercicio de la facultad administrativa sancionadora, garantizando, simultáneamente, al sujeto infractor, la certeza de la correspondencia que debe existir entre el delito o la infracción cometida con la pena o sanción administrativa impuesta.

En ese sentido, es dable considerar que para controvertir el carácter de reincidente, imputado por la autoridad sancionadora al infractor, el interesado debe argumentar y, en su caso, demostrar que no es reincidente, bien porque nunca ha sido sancionado o porque la resolución en la que se le impuso la sanción no es definitiva ni firme bien porque es o ha sido objeto de una revisión oficiosa que la puede modificar o revocar o porque es susceptible de impugnación y que se está dentro del plazo para impugnar o que el medio de impugnación ha sido promovido y está pendiente de resolución. También se puede aducir que los medios de defensa han sido agotados y que la sanción ha sido revocada, modificada o anulada.

Igualmente se puede aducir que no existe reincidencia porque las infracciones cometidas no son de la misma naturaleza jurídica, sino diferente, porque el bien jurídico tutelado es distinto en cada caso.

Sólo a manera de conclusión se debe reiterar que, en el caso que se resuelve, no existe reincidencia en la conducta del Partido Verde Ecologista de México, considerada indebidamente como infracción por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. Omisión de emitir una resolución de fondo.

Por otra parte, también es **infundado** el concepto de agravio de MORENA, al aducir que la autoridad responsable se

**SUP-REP-57/2015
Y ACUMULADOS**

limita *“por segunda ocasión a sólo emitir una amonestación pública y no una resolución de fondo”*.

Como ya ha quedado precisado, en la resolución controvertida se hizo un estudio del fondo de los hechos motivo de las denuncias y se dictó una resolución de fondo, que dio por concluidos los correspondientes procedimientos especiales sancionadores, esto es, no se determinó desechar de plano la queja o denuncia y tampoco se emitió una resolución de sobreseimiento en los mencionados procedimientos sancionadores, sino que se llevó a cabo un análisis de los hechos objeto de la denuncia, así como de los elementos de prueba aportados por los interesados y de los recabados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.

Por tanto, es evidente que se dictó una resolución de fondo, en la que, al momento de individualizar la sanción, la Sala Regional Especializada arribó a la conclusión de que era conforme a Derecho imponer una amonestación pública.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

PRIMERO. Se acumulan los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves de expediente **SUP-REP-58/2015** y **SUP-REP-59/2015**, al similar recurso de revisión identificado con la clave **SUP-REP-57/2015**.

En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia, a los expedientes de los recursos acumulados.

SEGUNDO. Se confirma la resolución sancionadora identificada con la clave **SRE-PSC-14/2015**, emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitida el seis de febrero de dos mil quince.

De manera adicional a lo sustentado en el proyecto de sentencia formulado por el suscrito, mismo que fue rechazado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, quienes dictaron sentencia en los términos del engrose al cual se anexa este voto particular, cabe hacer los siguientes pronunciamientos disidentes de lo resuelto por mayoría.

Para el suscrito, la difusión reiterada, permanente en determinado periodo, continua y sistematizada, de los promocionales relativos a la publicidad del Partido Verde Ecologista de México, no constituye *per se* infracción alguna a la normativa electoral vigente, tanto constitucional como legal, porque no existe precepto jurídico alguno que lo prohíba y tampoco existe principio constitucional o legal que haya sido infringido por el partido político denunciado.

Además de que carece de todo sustento jurídico la aseveración de que esa publicidad no se hizo al amparo de una norma permisiva y que por ello es constitutiva de infracción administrativa electoral. Esta conclusión, para el suscrito, carece del más elemental razonamiento lógico-jurídico y tampoco tiene fundamento normativo. Es una aseveración insostenible en el mundo del Derecho.

En consecuencia, al no existir infracción, es claro que no existe la causa jurídica indispensable, conforme a Derecho, para imponer una sanción; sin duda se puede decir, asumiendo el principio de tipicidad del *Ius Puniendi*, *nullum poena sine crimen*. Imponer una sanción sin que exista y esté demostrada una infracción es una grave incongruencia.

La Sala Regional responsable reconoce en su resolución sancionadora, y en ello coincido plenamente, que la difusión de la propaganda del Partido Verde Ecologista de México, en sí misma, no constituye violación a precepto alguno de la vigente legislación electoral, constitucional y legal; sin embargo, concluye que existe infracción, por incumplir su deber genérico

de ajustar su actuación a lo dispuesto en la mencionada legislación electoral, y la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior acepta tal premisa, además de considerar grave la infracción, porque el partido político denunciado incurrió en difusión reiterada, permanente, continua y sistemática, de su propaganda, además de haber unido y reiterado esta propaganda con la similar que hicieron y difundieron los diputados y senadores integrantes del grupo parlamentario de ese partido político en las Cámaras del Congreso de la Unión, quienes para ello adujeron ejercer su derecho y cumplir su deber de rendir informes de actividades a los ciudadanos, conducta que se propone sancionar con rigor, por ser ilícita.

Ante estos argumentos quedan vigentes las preguntas: ¿Cuál es la norma jurídica infringida? ¿Qué principio constitucional o legal se vulneró con la conducta que motivó la denuncia? ¿Cuál es la motivación y fundamentación de la sanción? ¿Por qué se debe considerar grave la pretendida infracción? ¿Qué sanción se debe aplicar, por la realización de una conducta no tipificada como infracción, que el tribunal correspondiente considera es un caso de antijuridicidad o de ilicitud?

Las respuestas a esas interrogantes, todas en sentido negativo, con independencia de la adecuada redacción en cada caso han quedado asentadas en líneas precedentes.

Sin embargo, es necesario destacar, que si se ha de establecer que una conducta determinada se debe considerar constitutiva de una infracción, a partir de lo resuelto en esta sentencia de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, a juicio del suscrito, ello no puede ni debe afectar la situación jurídica del Partido Verde Ecologista de México, porque al momento en que acontecieron los hechos materia de la denuncia, no existía, como tampoco existe ahora, un precepto jurídico que estableciera el tipo administrativo de infracción que en la sentencia de la mayoría se ordena sancionar; tampoco existía el criterio de interpretación jurisdiccional que se sustenta ahora en la sentencia dictada por la mayoría.

Con base en ello, para el suscrito, resulta evidente que no es conforme a Derecho aplicar, al Partido Verde Ecologista de México, una sanción legal por la comisión de una conducta tipificada como infracción administrativa creada jurisprudencialmente por esta Sala Superior, sustentar la sanción legal en una infracción tipificada o creada por esta Sala Superior significa aplicar retroactivamente tal jurisprudencia en agravio del gobernado, en este caso del partido político denunciado.

Así las cosas, es necesario tener presente lo dispuesto en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual está prohibido aplicar retroactivamente las normas jurídicas, si con ello se causa agravio a persona alguna.

Por similares razones, de respeto y vigencia eficaz de los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, a la jurisprudencia no se le puede ni debe dar efectos retroactivos en agravio de persona alguna.

Sólo en vía de ejemplo se debe recordar que el artículo 232, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone que la jurisprudencia obligatoria establecida por la Sala Superior del Tribunal Electoral no puede modificar los efectos de las sentencias dictadas con antelación.

En este orden de ideas, el suscrito debe dejar claro que si bien en el proyecto de sentencia, sometido a consideración del Pleno de la Sala Superior, rechazado por la mayoría, se consideró conforme a Derecho confirmar la sentencia de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, ello obedeció a una razón fundamental, consistente en que el partido político sancionado no impugnó la resolución sancionadora, de lo contrario, la conclusión sería que diferente, dada mi convicción de que a falta de norma infringida, no existe infracción y que ante la falta de infracción no se puede y no se debe imponer alguna sanción; sin embargo, reitero, como tal resolución sancionadora asumió naturaleza jurídica de hecho consentido por el Partido Verde Ecologista de México, la calificación de la conducta como infracción quedó firme para ese partido político, al igual que la sanción que le fue impuesta, por “la infracción cometida” calificada como leve.

Por lo expuesto y fundado, formulo el presente **VOTO PARTICULAR.**

MAGISTRADO

FLAVIO GLAVÁN RIVERA