

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTES: SUP-REP-134/2015
y SUP-REP-142/2015
ACUMULADOS**

**RECURRENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE
MÉXICO**

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

**MAGISTRADO PONENTE:
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**SECRETARIO: JULIO ANTONIO
SAUCEDO RAMÍREZ**

México, Distrito Federal, a ocho de abril de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, identificados con las claves SUP-REP-134/2015 y SUP-REP-142/2015, interpuestos, respectivamente, por los Partidos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, en contra de la sentencia de veinte de marzo del año en curso, dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-39/2015; y

RESULTANDO

I. Antecedentes. De los escritos recursales y de las constancias que obran en autos se desprende lo siguiente:

1. Denuncia. El veintitrés de febrero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante ante el Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de denuncia ante el Consejo General del referido órgano administrativo electoral federal, en contra del Partido Verde Ecologista de México y de quienes resultaran responsables, por diversas conductas, que en su concepto pueden constituir infracciones a la normativa electoral.

Asimismo, el partido político denunciante solicitó el dictado de la medida cautelar, consistente en la suspensión inmediata de la distribución de la propaganda electoral del Partido Verde Ecologista de México a través de Correos de México.

2. Acuerdo de admisión y de escisión por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral. El veinticuatro de febrero siguiente, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral acordó, por un lado, admitir a trámite en vía de procedimiento especial sancionador la conducta relacionada con los supuestos actos anticipados de campaña y, por otro, escindir la queja respecto de los actos relativos al supuesto uso indebido del padrón electoral con motivo de la distribución de

calendarios dos mil quince con el logotipo del Partido Verde Ecologista de México, para ser conocida en vía de procedimiento ordinario sancionador.

3. Acuerdo sobre medidas cautelares. El primero de marzo de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias emitió el acuerdo ACQyD-INE-42/2015, por el cual declaró improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, ya que no tenía elementos, a partir de los cuales, pueda sostenerse que la propaganda se siguiera distribuyendo.

4. Primer recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El tres de marzo siguiente, inconforme con el acuerdo antes referido, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

Dicho medio de impugnación se radicó ante esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo la clave SUP-REP-89/2015

5. Resolución del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-89/2015. El nueve de marzo siguiente, se resolvió el referido medio de impugnación, en el sentido de revocar el acuerdo controvertido y ordenó que se emitiera un nuevo acuerdo

en el sentido de que se otorgara la adopción de las referidas medidas cautelares.

6. Segundo acuerdo de adopción de medidas cautelares. El doce de marzo de dos mil quince, en cumplimiento de la sentencia dictada en el punto previo, la Comisión de Quejas y Denuncias emitió el acuerdo ACQyD-INE-55/2015, por el cual se determinó que se otorgaba la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

7. Remisión de expediente a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El dieciocho de marzo de dos mil quince, una vez concluida la sustanciación del procedimiento especial sancionador, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral remitió a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el expediente respectivo a fin de que determinara lo que en Derecho correspondiera.

Dicho expediente se radicó bajo la clave SRE-PSC-39/2015.

8. Resolución impugnada. El veinte de marzo siguiente, la Sala Regional Especializada, resolvió el referido procedimiento especial sancionador, en los términos siguientes:

...

PRIMERO. Se ordena a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral abrir un nuevo procedimiento especial sancionador por cuanto a

la queja presentada por **MORENA**, en términos de lo considerado en esta sentencia.

SEGUNDO. No se acredita la infracción relativa a **actos anticipados de campaña** por parte del **Partido Verde Ecologista de México**.

TERCERO. Se acredita la conducta del **Partido Verde Ecologista de México** relativa a la **alteración del modelo de comunicación política realizando una sobreexposición ilegal de manera integral y sistemática**, con motivo de la distribución de calendarios dos mil quince con su logotipo relativos a la campaña **“Verde si Cumple”**.

CUARTO. Se impone, al **Partido Verde Ecologista de México**, en consecuencia una **sanción** consistente en **\$4,074,435.58 (cuatro millones setenta y cuatro mil cuatrocientos treinta y cinco pesos 58/100 M. N.)**.

QUINTO. Se vincula al **Partido Verde Ecologista de México** y al **Servicio Postal Mexicano** al cumplimiento de la presente resolución, en los términos precisados en la misma.

...

Dicha determinación fue notificada a los Partidos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, recurrentes de los medios de impugnación que nos ocupan, respectivamente, los días veinte y veintiuno de marzo de dos mil quince.

II. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconformes con la sentencia señalada en el último punto previo, respectivamente, los días veintitrés y veinticuatro de marzo de dos mil quince se presentaron, ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional responsable, sendos escritos de recursos de reconsideración, el primero, por Pablo Gómez Álvarez, quien se ostenta como representante del Partido de la Revolución Democrática y,

el segundo, por Fernando Garibay Palomino, quien aduce ser representante del Partido Verde Ecologista de México.

III. Trámite y remisión del expediente. El veintitrés y veinticuatro de marzo de dos mil quince, respectivamente, el Magistrado Presidente de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó sendos acuerdos por los que ordenó dar trámite a los referidos escritos recursales y por tanto remitir los mismos y el expediente SRE-PSC-39/2015 a esta Sala Superior del Tribunal Electoral.

En esas mismas fechas, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Responsable, suscribió, respectivamente, los oficios TEPJF-SRE-SGA-452/2015 y TEPJF-SRE-SGA-461/2015, mediante los cuales hizo llegar a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los respectivos escritos recursales y los autos del aludido procedimiento especial sancionador, así como los anexos respectivos.

IV. Turno a ponencia. Por acuerdos de veinticuatro y veinticinco de marzo de dos mil quince la última fecha señalada, el Magistrado Presidente de este órgano colegiado ordenó integrar los expedientes y registrarlos en el Libro de Gobierno con las claves **SUP-REP-134/2015** y **SUP-REP-142/2015**, así como turnarlos a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los turnos de mérito se cumplimentaron ese mismo día, mediante los oficios TEPJF-SGA-2982/15 y TEPJF-SGA-3028/15, suscritos por la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, de este órgano jurisdiccional.

V. Radicación. El veinticinco de marzo de dos mil quince, el Magistrado Instructor radicó los expedientes de mérito en la ponencia a su cargo.

VI. Admisión y cierre de instrucción. En razón de que se encontraban satisfechos los requisitos de procedibilidad del recurso de referencia, en su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite los escritos que da origen a la presente resolución.

Del mismo modo, en virtud de no existir trámite o diligencia pendiente por realizar, declaró cerrada la instrucción, de cada medio de impugnación, por lo que los autos quedaron en estado para dictar sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y ésta Sala Superior es competente para conocer y resolver de los presentes medios de impugnación, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 17, párrafo segundo; 41, párrafo segundo, base VI, 94, primer párrafo; 99, párrafos primero y cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción II; 184, 185, 186, fracción III, inciso a); 189, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1, 2, 3, párrafos 1 y 2, inciso b);

**SUP-REP-134/2015
Y ACUMULADO**

4; 12; 13; 109 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, en virtud de que se trata de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, promovidos por partidos políticos, por conducto de quienes se ostentan como sus representantes legítimos, por los cuales controvierten una sentencia dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en un procedimiento especial sancionador, por la cual se determinó, entre otros aspectos, que no se acreditaba la infracción de actos anticipados de campaña por parte del Partido Verde Ecologista de México, pero que sí se acreditó que existía de parte de dicho instituto político una alteración del modelo de comunicación política en atención a una exposición considerable de la imagen del mismo, con motivo de la distribución de calendarios dos mil quince con su logotipo como parte de la campaña “Verde sí Cumple”, lo cual se consideró ilegal de una forma integral y sistemática; lo que se tradujo en la imposición de una sanción consistente en \$4,074,435.58 (CUATRO MILLONES SETENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS 58/100 MONEDA NACIONAL).

SEGUNDO. Acumulación. La revisión integral de los escritos recursales que dieron origen a la integración de los expedientes de los medios de impugnación al rubro indicados, permite advertir que hay identidad en los

mismos, ya que los recurrentes combaten el mismo acto y señalan como responsable a la misma autoridad.

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, a efecto de acordar de manera conjunta los medios de impugnación precisados, de conformidad con 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 procedente es acumular el recurso de reconsideración registrado como **SUP-REP-142/2015**, al diverso **SUP-REP-134/2015**, toda vez que éste fue el que se recibió en primer término en esta Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente resolución, a los autos del recurso acumulado.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Los presentes medios de impugnación cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 44, inciso a), 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, 109 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

I. Forma. Los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador se presentaron por escrito ante la

**SUP-REP-134/2015
Y ACUMULADO**

Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los que se señala, en cada caso, el nombre del recurrente, así como el nombre y firma de quienes en su nombre acuden a instar a este órgano jurisdiccional, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así a quien autoriza para tal efecto; se identifica el acto impugnado y a la autoridad responsable del mismo; se precisan tanto los hechos en los que se basa la impugnación, como los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados, así como las pruebas tendentes a justificar la procedencia del recurso y la existencia del acto reclamado.

II. Oportunidad. Los medios de impugnación fueron promovidos dentro del plazo legalmente previsto para ello, tal como se razona a continuación.

a) SUP-REP-134/2015

Por lo que hace al Partido de la Revolución Democrática, la resolución que combate fue de su conocimiento el veinte de marzo último, por lo que el plazo legal de tres días previsto para la interposición del medio de impugnación que nos ocupa, transcurrió del día veintiuno al veintitrés de marzo de dos mil quince.

Ello en virtud de que el presente medio de impugnación guarda relación directa con los procesos electorales federal y locales que se encuentran en curso, por lo que todos los días y horas serán computados como hábiles.

Consecuentemente, si el medio de impugnación de mérito fue presentado el veintitrés de marzo del año en curso, resulta evidente que el mismo fue presentado de forma oportuna.

b) SUP-REP-142/2015

Similar situación acontece respecto del Partido Verde Ecologista de México, pues la sentencia impugnada le fue notificada el veintiuno de marzo del año en curso, por lo que el plazo legal de tres días previsto para la interposición del referido medio de impugnación, transcurrió del día veintidós al veinticuatro de marzo de dos mil quince.

Por tanto, al haber presentado el escrito recursal el último día de los mencionados, veinticuatro de marzo de dos mil quince, es inconcuso que la presentación del mismo se realizó de forma oportuna.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los artículos 7, párrafo 1; y 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

III. Legitimación. Los medios de impugnación que nos ocupan fueron interpuestos por parte legítima, ello es así pues, quienes promueven son, respectivamente, denunciante y denunciado del procedimiento especial sancionador que dio origen a los presentes recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, por tanto la determinación controvertida, en caso de que se acrediten los agravios que hacen valer ante este órgano

jurisdiccional federal, podría ocasionar una lesión en sus derechos.

Por lo cual se surte a cabalidad el supuesto establecido en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, en relación con el artículo 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Personería. Quienes presentan los escritos recursales acuden en su carácter de representantes de los partidos políticos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo cual se encuentra debidamente acreditado en autos y es reconocido por la propia responsable al rendir los respectivos informes circunstanciados.

Por tanto en términos de los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV; en relación con el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los recursos que se resuelven se colma el requisito en cuestión.

V. Interés jurídico. El interés jurídico de los partidos recurrentes se encuentra acreditado, dado que por un lado se trata de quién formuló una denuncia que dio origen a un procedimiento especial sancionador, y por otro se está frente a quien fue denunciado en el mismo, por lo que si los recurrentes estiman que la resolución recaída al mismo, la presente vía es la idónea para poner fin a las violaciones alegadas, en caso de que los agravios sean fundados.

VI. Definitividad. El requisito en cuestión se cumple, pues del análisis de la normativa aplicable, no se advierte medio de impugnación alguno que deba sustanciarse con anterioridad, y que permita revocar, modificar o anular el acto impugnado.

En razón de lo anterior, al no actualizarse causal de improcedencia alguna, lo conducente es realizar el estudio de fondo de los agravios planteados por los partidos recurrentes.

CUARTO. Litis. La *litis* en el presente asunto se circunscribe a determinar la constitucionalidad y legalidad de la sentencia dictada el veinte de marzo de dos mil quince, por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-39/2015; ello en atención a que en criterio de los recurrentes conculca sus derechos.

QUINTO. Síntesis de agravios. A efecto de estar en posibilidad de atender de forma correcta los motivos de disenso que hacen valer los recurrentes, esta Sala Superior estima que los mismos pueden ser sintetizados de la forma siguiente:

I. Agravios planteados en el expediente SUP-REP-134/2015.

El Partido de la Revolución Democrática, en su escrito recursal, sustancialmente aduce los siguientes agravios:

a. La sentencia emitida por la Sala Regional Especializada es contraria al principio de congruencia, pues omite resolver respecto de la presunta infracción al artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cometida por el Partido Verde Ecologista de México.

Ello es así, pues desde su perspectiva, en la audiencia de pruebas y alegatos, al ratificar su denuncia, precisó que a su juicio, los hechos denunciados también constituían una infracción al citado numeral, lo que, contrario a lo sostenido por la responsable, no puede ser considerado como una ampliación de la denuncia.

b. La sentencia recurrida carece de una debida fundamentación y motivación, ya que en ella se precisa que no se acredita la realización de actos anticipados de campaña, a partir de la distribución de propaganda consistente en un calendario impreso y distribuido por el Servicio Postal Mexicano, usando datos personales de los ciudadanos con el nombre y emblema del Partido Verde Ecologista de México, destacando en el mismo la fecha correspondiente al siete de junio de dos mil quince, en la cual se llevará a cabo la elección de diputados federales y de dieciséis elecciones locales.

Por lo que, desde su perspectiva, contrario a lo señalado por la Sala responsable, no se está en presencia de propaganda genérica, sino de propaganda genérica de tipo electoral, tal como lo define el artículo 83, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

c. Respecto de la imposición de la sanción, el recurrente aduce que la misma carece de congruencia, pues al no estudiar la posible infracción al artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no fue considerado para la imposición de la sanción.

d. Asimismo, el recurrente refiere, que la imposición de la sanción carece de la debida fundamentación y motivación, pues desde su concepto, la responsable no consideró:

- Los antecedentes de infracciones recurrentes realizadas por el partido denunciado.

- La capacidad económica del mismo, ya que precisa, que de los estados de cuenta e informes anuales, se puede establecer que existe un haber por presunto "ahorro de prerrogativas" por un monto de trescientos veinte millones de pesos.

- El incumplimiento a las medidas cautelares ordenadas el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce.

- La magnitud y el alcance de la infracción, debido a la cantidad de propaganda emitida, así como el alcance geográfico de su distribución.

II. Agravios planteados en el expediente SUP-REP-142/2015.

Por su parte el Partido Verde Ecologista de México, señala en su escrito recursal, como motivos de disenso los siguientes:

a. Precisa el recurrente, que la resolución controvertida violenta el principio de legalidad y el debido proceso, en atención a que la responsable aduce que con la distribución de calendarios impresos se afectó el modelo de comunicación política, debido a que dicho modelo implica promocionales en radio y televisión y no propaganda política (calendarios), imponiendo una sanción por una conducta que no se encuentra tipificada en la legislación electoral, esto es, por simple analogía.

Lo cual, desde su perspectiva, violenta el debido proceso legal, pues la sentencia recurrida no precisa la falta cometida, ni advierte la norma que presuntamente fue violentada.

b. Asimismo aduce que la resolución controvertida es carente de la debida fundamentación y motivación al momento de imponer la sanción, pues es contrario al contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la responsable cite diversas ejecutorias emitidas por la misma, ya que ello, en su concepto, implica una indebida comparación de asuntos distintos con sujetos y hechos diversos al que se pretende sancionar.

Ello, debido a que las sentencias referidas están enderezadas contra legisladores integrantes de las fracciones parlamentarias de dicho partido político, en los que se difunden mensajes con motivo de sus informes de labores y no, propiamente, en contra del Partido Verde Ecologista de México.

c. Además el recurrente aduce que la resolución controvertida cuenta con el vicio de la incongruencia interna, debido a que al momento de calificar la conducta, la responsable determinó que es inexistente la infracción relativa a actos anticipados de campaña, sin embargo, al momento de imponer la sanción, la fundamenta en lo dispuesto por el artículo 443, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual corresponde a la constitución de infracciones a la normativa electoral por la actualización de actos anticipados de precampaña o campaña, atribuibles a los partidos políticos.

d. Finalmente, el partido recurrente señala que la resolución controvertida violenta el derecho humano consistente en la libertad de expresión y difusión libre de las ideas, pues de forma incorrecta determinó que con la impresión y distribución de la propaganda referida se transgredió el derecho de los demás institutos políticos a difundir sus ideas entre los ciudadanos, sin que se razone por qué implica dicha transgresión o constituye una violación al principio de equidad en la contienda.

SEXTO. Estudio de fondo. Ahora bien, en cuanto al fondo de la presente controversia, por cuestión de método esta Sala Superior procederá a abordar en primer término los planteamientos de disenso presentados por el Partido Verde Ecologista de México en el orden siguiente:

De forma inicial se analizarán los relativos a la falta de tipicidad de la conducta señalada como constitutiva de la infracción; enseguida, será estudiado el agravio relativo a

**SUP-REP-134/2015
Y ACUMULADO**

la falta de congruencia interna de la resolución controvertida; posterior a ello, se procederá a realizar el análisis del motivo de disenso consistente a que la resolución violenta la libertad de expresión y difusión libre de las ideas.

En segundo término se abordarán los agravios planteados por el Partido de la Revolución Democrática respecto de la omisión de resolver la posible actualización de una violación al artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la indebida fundamentación y motivación de la resolución en cuanto a la no acreditación de los actos anticipados de campaña.

Por último, se estudiarán los agravios relativos a la imposición de la sanción al Partido Verde Ecologista de México, inicialmente el relativo a la falta de congruencia y por último de forma conjunta aquéllos relacionados con la indebida fundamentación y motivación de la imposición de la misma.

Ello, en el entendido de que el hecho de que los motivos de disenso sean examinados en un orden diverso al planteado por los recurrentes, no les causa lesión o afectación jurídica, dado que lo jurídicamente trascendente es que se estudie la totalidad de los mismos.

Para lo anterior, sirve de apoyo la jurisprudencia emitida por esta Sala Superior, identificada con la clave 04/2000¹, cuyo rubro es el siguiente:

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

I. Agravios del Partido Verde Ecologista de México (SUP-REP-142/2015).

a. Agravio relativo a la falta de tipicidad de la conducta sancionada.

En primer término, esta Sala Superior estima oportuno atender el agravio relativo a que, en dicho del Partido Verde Ecologista de México, la resolución impugnada violenta el principio de legalidad y de debido proceso legal.

Ello es así, pues en concepto del partido político recurrente, la Responsable de forma incorrecta y por simple analogía determinó que la conducta denunciada era contraria a la normativa electoral y consecuentemente fue motivo de sanción.

A efecto de estar en posibilidad de determinar si la resolución controvertida se encuentra apegada a derecho es menester mencionar que el régimen administrativo sancionador electoral al tener inmerso el régimen sancionador del Estado, forma parte del *ius puniendi*.

¹ Jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión celebrada el doce de septiembre de dos mil. Consultable en la Compilación 1997-2013, volumen 1, Jurisprudencia, p. 125; así como en la página de internet <http://www.te.gob.mx>.

En este orden de ideas, es de precisar que esta Sala Superior ha sustentado el criterio de que en materia de imposición de sanciones de naturaleza administrativa electoral, están proscritos el argumento analógico y el argumento *a fortiori* o por mayoría de razón, de conformidad con lo previsto en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, con mayor razón cuando dichos argumentos se sustentan en consideraciones de carácter presuncional o hipotético.

Este aspecto resulta de trascendental importancia, porque, en lo relativo al derecho sancionador electoral, como especie del ius puniendi, en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, apartado D, de la Constitución Federal, se establece expresamente una reserva de ley consistente en que en la ley, se señalarán las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones establecidas en el propio precepto invocado.

Aunado a ello, el principio de legalidad electoral es un principio rector, entre otros, de la función estatal electoral, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, en relación con el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las premisas anteriores implican el reconocimiento de la garantía de tipicidad que se traduce en lo siguiente:

- i. El supuesto normativo y la sanción correspondiente deben estar determinados en la ley en forma previa a la comisión del hecho;

ii. La norma jurídica que establezca una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los sujetos normativos (partidos políticos, agrupaciones políticas, entre otros), conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia (principios constitucionales de certeza y objetividad, establecidos en el invocado artículo 41, párrafo segundo, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Federal);

iii. Es necesario que las descripciones de las faltas o infracciones administrativas electorales sean lo más precisas posibles, de manera que una conducta o hecho será típico sólo si es subsumible en la descripción de la falta o infracción.

Vinculado estrechamente con lo señalado en el último inciso, las normas disciplinarias requieren de una interpretación y aplicación estricta (lo que excluye una interpretación extensiva), habida cuenta del principio de intervención mínima o principio de necesidad.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia emitida por esta Sala Superior, identificada con la clave 7/2005², de rubro:

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.**

² Jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión celebrada el primero de marzo de dos mil cinco. Consultable en la Compilación 1997-2013, volumen 1, Jurisprudencia, p.p. 643-644; así como en la página de internet <http://www.te.gob.mx>.

Ahora bien, a fin de determinar si le asiste la razón al recurrente, es necesario analizar los argumentos vertidos por la responsable al momento de emitir la resolución combatida.

La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sustentó la acreditación de la conducta ilícita en los razonamientos siguientes:

...

b. Incumplimiento a las obligaciones del PVEM por una campaña sistemática integral que afectó el modelo de comunicación política.

El promovente refiere que conforme al artículo 25 párrafo 1 inciso a) de la *Ley de Partidos Políticos* el PVEM se encuentra obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático. Lo anterior, en aras de respetar la libre participación política de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos.

A su parecer, el partido señalado con la distribución del calendario dos mil quince con su logotipo en domicilios de ciudadanos, ha vulnerado el principio de equidad en la contienda electoral.

• Normativa electoral.

El artículo 41 de la *Constitución Federal* dispone que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, a su vez la Base III del citado precepto constitucional establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

De ahí que, los partidos políticos al ser entidades de interés público cuentan con financiamiento para el desarrollo de sus actividades ordinarias y con el derecho legítimo de difundir propaganda política, la cual tiene un carácter eminentemente ideológico que tiene por objeto crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, estimular determinadas conductas políticas, así como difundir propaganda electoral, mediante la cual se

busca colocar en las preferencias de los electores a un partido, candidato, programa o ideas³.

El contenido de dicha propaganda política electoral abona al derecho de acceso a la información efectiva, que permite a la ciudadanía estar debidamente informada respecto de las opciones políticas disponibles, así como al debate político que debe prevalecer dentro de un régimen democrático, entre los sujetos involucrados en la contienda electoral.

No obstante, el citado derecho de los partidos políticos no es ilimitado, ya que como los demás sujetos involucrados en una contienda electoral, deben regir su conducta por los principios del Estado democrático constitucional de equidad e igualdad, como lo prevén los artículos 443 párrafo 1 inciso a) y n) de la *Ley Electoral* así como 25, párrafo 1, inciso a) de la *Ley de Partidos Políticos*, a fin de desarrollar una contienda justa, en la que los participantes actúen en igualdad de circunstancias, según su propia fuerza electoral, sin que haya injerencia o intervención de fuerzas externas; máxime que, actualmente se lleva a cabo el proceso electoral federal.

En ese orden de ideas, los sujetos involucrados en el proceso electoral, y especialmente los partidos políticos, deben dirigir su comportamiento en forma tal que se permita el desarrollo de una contienda equitativa, a efecto de obtener resultados que reflejen con la mayor exactitud posible la voluntad ciudadana.

En ese sentido lo ha considerado la *Sala Superior*⁴, al establecer que la protección y garantía de la equidad en la contienda electoral durante distintas etapas del proceso electoral, se ha instituido como presupuesto y fundamento de la libertad de elección, a través de la cual se impide que quienes participan en la competencia obtengan ventajas indebidas.

Por tanto, la actividad de los sujetos involucrados en el proceso electoral, principalmente de los partidos políticos, debe atender a parámetros que permitan una contienda equitativa, a efecto de obtener resultados que reflejen con la mayor exactitud posible la voluntad ciudadana.

³ De esa forma lo consideró la Sala Superior en la sentencia recaída a los recursos de apelaciones **SUP-RAP-201/2009 y acumulados. (Nota de la transcripción).**

⁴ En ese sentido lo sostuvo al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-25/2014. (Nota de la transcripción).**

• **Caso concreto.**

Se acredita que el PVEM alteró el modelo de comunicación política al continuar con una conducta de sobreexposición ilícita, acorde con lo que se explica enseguida.

Como se ha puntualizado, esta **Sala Especializada** al resolver los expedientes **SRE-PSC-5/2014**, **SRE-PSC-7/2015** y la **Sala Superior** al dictar sentencia en los diversos **SUP-REP-3/2015 y acumulados** así como **SUP-REP-57/2015 y acumulados**, determinaron que el **PVEM** se sobreexpuso de manera injustificada e ilegal, con motivo de una estrategia de comunicación basada en la difusión de diversos elementos publicitarios en propaganda fija, promocionales en televisión y cine (*cineminutos*) que guardaban una identidad sustancial con la propaganda emitida con motivo de los informes de los legisladores pertenecientes a dicho partido político, al hacer referencia a las mismas temáticas **“Cadena perpetua a secuestradores”, “Circo sin animales”, “El que contamina paga” y “Cuotas escolares”** y bajo el mismo slogan: **“VERDE SÍ CUMPLE”**.

Del análisis de los calendarios que fueron distribuidos, que son materia de este procedimiento, se aprecia que guardan una identidad con la estrategia identificada con el slogan **“VERDE SÍ CUMPLE”** utilizada por el **PVEM** y por los legisladores del mismo, lo cual se advierte del análisis de los elementos que se tuvieron por acreditados en las sentencias citadas⁵, y que se invocan como hecho notorio⁶ en esta resolución, al tratarse de aspectos analizados por el máximo tribunal.

A manera ilustrativa, enseguida se reproducen algunas imágenes que permiten advertir de manera ejemplificativa las coincidencias con la campaña **“VERDE SÍ CUMPLE”** que fueron materia de conocimiento de este órgano jurisdiccional en los diversos procedimientos especiales sancionadores **SRE-PSC-5/2014**, **SRE-PSC-7/2015** y **SRE-PSC-14/2015**, y de la **Sala Superior** en el diverso **SUP-REP-3/2015 y acumulados**, así como de los calendarios denunciados:

⁵ Esta propaganda corresponde a la que fue estudiada en los diversos **SRE-PSC-5/2014**, **SRE-PSC-7/2015** (campaña de “informe legislativo”) y **SRE-PSC-14/2015** (campaña **“VERDE SÍ CUMPLE”**). (Nota de la transcripción).

⁶ Artículo 461 párrafo 1 de la *Ley Electoral*. (Nota de la transcripción).

VERDE SÍ CUMPLE		CALENDARIOS 2015
Legisladores ⁷	Partido político ⁸	
  	   	<p>Versión 1.</p>  <p>Versión 2.</p> 

Como puede verse, en las estrategias publicitarias coincide la utilización de frases que resaltan el cumplimiento de compromisos, la alusión a la aprobación de leyes de forma genérica, así como la descripción de los temas específicos de tales leyes, tal como se muestra a continuación:

ELEMENTO DE IDENTIDAD	VERDE SÍ CUMPLE		CALENDARIOS 2015	
	Legisladores	Partido político		
Alusión al cumplimiento de compromisos	0180024CUMPLE	SÍ CUMPLE	SÍ CUMPLE	Sin leyenda
Referencia genérica a la aprobación de leyes	LEY APROBADA	LEY APROBADA	LEY APROBADA	LEY APROBADA
Temáticas específicas de las leyes	El que contamina paga y repara el daño	<ol style="list-style-type: none"> 1. No más cuotas obligatorias 2. El que contamina paga y repara el daño 3. Cadena perpetua a secuestradores 4. Circos sin animales 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No más cuotas 2. Contamina y paga 3. Cadena perpetua 4. Circos sin animales 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No más cuotas 2. Contamina y paga 3. Cadena perpetua 4. Circos sin animales

⁷ Esta propaganda corresponde a la que fue estudiada en la sentencia del expediente **SRE-PSC-7/2015. (Nota de la transcripción).**

⁸ Esta propaganda corresponde a la que fue estudiada en la sentencia del expediente **SRE-PSC-14/2015. (Nota de la transcripción).**

**SUP-REP-134/2015
Y ACUMULADO**

Y en el caso de la propaganda del partido político y los calendarios cada frase va acompañada con idéntica imagen.

Entonces, como puede observarse, tanto en la propaganda analizada respecto a la campaña “**VERDE SÍ CUMPLE**” como la que se aprecia en el calendario que se analiza en el asunto que nos ocupa, se hace referencia a la aprobación de leyes con los mismos temas:

- No más cuotas
- Contamina y paga
- Cadena perpetua
- Circos sin animales

Así las cosas, es evidente que el medio comisivo que ahora se presenta (calendarios), en realidad forma parte de la estrategia publicitaria identificada con el slogan “**VERDE SÍ CUMPLE**”, en tanto que se aprecia que contiene los mismos elementos que en su momento fueron materia de pronunciamiento por esta *Sala Especializada* y por la *Sala Superior*.

En ese sentido, es incuestionable que la propaganda desplegada por el *PVEM*, analizada en el caso que nos ocupa, forma parte de una misma estrategia sistemática e integral del partido político de frente al proceso electoral federal en curso, lo cual ya ha sido considerado ilegal por éste órgano jurisdiccional y la *Sala Superior*, pues como se ha dicho alteró el modelo de comunicación política actual. Lo anterior, cobra mayor relevancia cuando se analiza que el contenido de los calendarios versa sobre los mismos temas que el partido político ha venido difundiendo.

Ahora bien, no pasa desapercibido que si bien el *PVEM* contrató la difusión de los calendarios el primero de diciembre del dos mil catorce, fecha anterior a que se declarara ilegal la campaña “**VERDE SÍ CUMPLE**”⁹, sin embargo estuvo en posibilidad de disuadir la conducta que hoy se estudia conforme a lo siguiente.

De las constancias que obran en autos se tiene **copia simple del contrato de primero de enero de dos mil catorce** celebrado entre el representante legal del *PVEM* y la empresa **Argo Artes Gráficas, S.A. de C.V.** cuyo

⁹ Dicha campaña fue declarada ilegal con motivo de la sentencia **SRE-PSC-7/2015** que fue resuelta el quince de enero del año en curso. (*Nota de la transcripción*).

objeto fue la **impresión** de 3,950,000 (tres millones novecientos cincuenta mil) calendarios con la leyenda "**SI CUMPLE**" y 50,000 (cincuenta mil) calendarios sin la leyenda.

Asimismo, quedó acreditado que la **distribución de los calendarios** se pactó con **SEPOMEX el dos de enero de dos mil quince**, inclusive se acredita que los calendarios se distribuyeron hasta el trece de febrero, con la obtención del correspondiente registro postal para la distribución y entrega de la propaganda.

Ahora bien, las sentencias dictadas por éste órgano jurisdiccional en los diversos **SRE-PSC-5/2014, SRE-PSC-7/2015 y SRE-PSC-14/2015**, resolvieron que era ilegal la campaña del **PVEM** relacionada con el slogan "**VERDE SÍ CUMPLE**". Y la *Sala Superior*, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-19/2014**¹⁰, tuvo como efecto sacar del aire el spot de la Diputada Federal del *partido señalado*, Gabriela Medrano Galindo, con motivo de la difusión de promocionales que implicaban una sobreexposición y empleaban el mismo slogan.

En ese tenor, en la propaganda que ha estudiado esta *Sala Especializada* y la *Sala Superior*, consistente en los mensajes de los legisladores, la propaganda del partido y los calendarios motivo de este procedimiento especial, se aprecian idénticas alusiones a los temas atinentes a:

- No más cuotas escolares.
- Cadena perpetua a secuestradores.
- El que contamina paga y repara el daño.
- Circos sin animales

Mensajes iguales en cuanto a su parte conclusiva puesto que, sea de los legisladores o del instituto político, había identidad al cerrar con la afirmación "**SÍ CUMPLE**".

De manera que todos los promocionales (sin distinción), hicieron alusión a los mismos temas, cambiando, en la parte final del contenido del spot, lo relativo a la identificación del legislador; es decir, su nombre e imagen, pero con idéntico final en todos los mensajes: el emblema del **PVEM** y la frase "**SÍ CUMPLE**".

¹⁰ Cabe señalar que al ser última instancia en la materia la *Sala Superior* el **PVEM** tenía conocimiento de la firmeza de la sentencia, en el sentido de que la campaña "**VERDE SI CUMPLE**" era ilegal. (*Nota de la transcripción*).

**SUP-REP-134/2015
Y ACUMULADO**

Las sentencias a las que se hace alusión fueron dictadas por éste órgano jurisdiccional en los diversos **SRE-PSC-5/2014, SRE-PSC-7/2015 y SRE-PSC-14/2015**, con fechas **veintinueve de diciembre del año pasado, y quince de enero y seis de febrero del año en curso**, respectivamente; y la *Sala Superior*, el **diecinueve de diciembre de dos mil catorce** resolvió el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-19/2014**.

En ese sentido, se tiene que **no obstante el partido haya pactado la impresión y distribución de los calendarios el primero de diciembre de dos mil catorce y el dos de enero de dos mil quince**, respectivamente, si bien, como se ha dicho **las sentencias de la Sala Especializada fueron dictadas el veintinueve de diciembre del año pasado, así como el quince de enero y seis de febrero del año en curso, y la de la Sala Superior el diecinueve de diciembre de dos mil catorce**, todas ellas con motivo de la campaña “**VERDE SÍ CUMPLE**”, es evidente que **el partido señalado no realizó acciones para evitar la sobreexposición**.

Para mayor claridad se inserta el siguiente cuadro.

EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	CONTRATO CON LA IMPRENTA	CONTRATO CON SEPOMEX	DISTRIBUCIÓN
SRE-PSC-5/2014	29 diciembre 2014	1 diciembre 2014	2 enero 2015	19 enero al 13 febrero
SRE-PSC-7/2015	15 enero 2015			
SRE-PSC-14/2015	6 febrero 2015			
SUP-REP-19/2014	19 diciembre 2014			

Por tanto se concluye que el *PVEM* es responsable por la distribución de los calendarios que forman parte de una propaganda ilegal llevada a cabo dentro de una campaña sistemática e integral perteneciente al slogan “**VERDE SÍ CUMPLE**”, que deriva en una alteración al modelo de comunicación política consistente en una sobreexposición.

7. Responsabilidad del Partido Verde Ecologista de México.

El **Partido Verde Ecologista de México** es responsable directo del incumplimiento a lo dispuesto por los artículos 443, párrafo 1, inciso a) de la *Ley Electoral* y 25, párrafo 1, inciso a), de la *Ley de Partidos Políticos*, que obligan a la parte señalada a cumplir las obligaciones que marca la normativa electoral y conducir sus actividades dentro de los cauces legales, al haber distribuido calendarios en domicilios particulares.

Toda vez que ha quedado acreditado que la distribución de los calendarios dos mil quince con el logotipo de la *parte señalada* pertenecen a la campaña intitulada “**VERDE SÍ CUMPLE**”, y fueron entregados en diversos domicilios de ciudadanos, se concluye que el partido incurrió en una campaña sistemática e integral que alteró el modelo de comunicación política con impacto en el territorio.

De lo anterior se desprende que la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, determinó que el Partido Verde Ecologista de México había incurrido en violaciones al artículo 443, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos.

Así debe precisarse que el artículo 25, párrafo 1, inciso a) de la última ley citada, establece:

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

...

Ahora bien, el artículo 443, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala:

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

**SUP-REP-134/2015
Y ACUMULADO**

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;;

...

Asimismo, la responsable concluyó que el Partido Verde Ecologista de México, se encontraba en tal supuesto, pues se acreditó en el sumario del expediente del procedimiento especial sancionador que la distribución de los calendarios dos mil quince con su logotipo, formaban parte de la campaña intitulada “VERDE SÍ CUMPLE”, y fueron entregados en diversos domicilios de ciudadanos, por lo que incurrió en una campaña sistemática e integral que alteró el modelo de comunicación política con impacto en el territorio en el cual tienen efecto los procesos electorales federal y locales que actualmente transcurren.

Ahora bien, la responsable arribó a la anotada conclusión al realizar un análisis tanto de la conducta desplegada como de los antecedentes de la misma, así como en su impacto en el proceso electoral y como afecta la equidad en la contienda.

Por tanto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que, contrario a lo sostenido por el Partido Verde Ecologista de México, recurrente en el expediente SUP-REP-142/2015, la responsable sí respetó los principios aplicables al régimen administrativo sancionador, de ahí que los agravios relacionados con el mismo resulten **infundados**.

b. Agravio relativo a la falta de congruencia interna de la resolución impugnada.

Ahora bien, el Partido Verde Ecologista de México aduce que la resolución controvertida adolece de congruencia interna, puesto que, desde su perspectiva, la responsable determinó que es inexistente la infracción relativa a actos anticipados de camaña, sin embargo, al momento de imponer la sanción, específicamente en el punto resolutivo tercero, la misma fue fundamentada en el artículo 443, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dicho motivo de disenso, a criterio de esta Sala Superior es **inoperante**.

En primer término debe decirse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda decisión de los órganos encargados de la impartición de justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, dentro de los plazos y términos fijados por las leyes.

Dichas exigencias implican, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución.

Al respecto, Hernando Devis Echandía¹¹, sostiene que la congruencia es aquél principio normativo que delimita el contenido de las resoluciones judiciales que deben proferirse, de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes, para el efecto de que exista identidad jurídica entre lo resuelto y las pretensiones o excepciones oportunamente aducidas.

¹¹ Devis Echandía, Hernando, Teoría General del Proceso, Editorial Universidad, Argentina, 1985, p. 533.

En este orden de ideas es de señalar que en toda resolución jurisdiccional debe respetarse el aludido principio de congruencia en su doble aspecto, externo e interno.

Por congruencia externa, debe entenderse como la coincidencia que debe existir entre la litis planteada por las partes y lo resuelto por el órgano resolutor, sin que exista omisión alguna o, en su caso, sin que sean introducidos planteamientos ajenos a lo planteado.

Ahora bien, el aspecto interno se refiere a la exigencia de que en la sentencia no se contengan contradicciones entre los argumentos realizados o entre los argumentos y los puntos resolutive de la propia resolución.

Ello guarda concordancia con el criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 28/2009¹², cuyo rubro es al tenor siguiente:

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

Ahora bien, en la especie, el referido planteamiento de disenso resulta inoperante toda vez que de la simple lectura de la resolución impugnada se desprende que, contrario a lo sostenido por el Partido Verde Ecologista de México al momento de establecer la responsabilidad de dicho instituto político, se determinó que lo era por incumplimiento directo de lo dispuesto por los artículos

¹² Jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión celebrada el siete de octubre de dos mil nueve. Consultable en la Compilación 1997-2013, volumen 1, Jurisprudencia, p.p. 231-232; así como en la página de internet <http://www.te.gob.mx>.

443, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo que, si bien, es correcto que al momento de establecer la sanción de forma incorrecta se señala:

...

Asimismo, se resuelve que la parte señalada infringió lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Federal en relación con los numerales 443, párrafo primero, inciso e) de la Ley Electoral, así como 25, párrafo primero, inciso a) de la Ley de Partidos Políticos.

...

Ello se debió a un error involuntario, dado que como ha quedado precisado de forma previa se había establecido que la infracción era en relación con el incumplimiento del inciso a) del referido artículo 443 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que en modo alguno irroga perjuicio al partido político recurrente.

c. Agravio relativo a la violación de la libertad de expresión y difusión libre de las ideas.

Ahora bien, el Partido Verde Ecologista de México, señala que la resolución combatida es contraria a Derecho, en virtud de que, en su concepto, la misma violenta el derecho humano consistente en la libertad de expresión y difusión libre de las ideas, pues de forma incorrecta determinó que con la impresión y distribución de la propaganda referida se transgredió el principio de equidad en la contienda.

Dicho motivo de disenso resulta igualmente **infundado**, bajo los argumentos siguientes:

En primer término debe decirse que las reformas constitucionales y legales dan cuenta de la preocupación constante del Poder Legislativo de perfeccionar las medidas normativas que tienden a proteger y garantizar los principios que son propios de la materia electoral. Así, se ha regulado lo inherente al financiamiento público y privado, previendo la prevalencia del primero y su distribución proporcional entre los partidos políticos, así como las reglas relacionadas con los plazos y las erogaciones permitidas durante las precampañas y campañas.

Se ha regulado también lo relativo al acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión; la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, con algunas excepciones y la prohibición específica de los servidores públicos, de incluir en dicha propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.

Asimismo, debe decirse que los partidos políticos emiten y difunden propaganda electoral de carácter genérico a fin de darse a conocer y posicionarse frente a la ciudadanía, lo cual realizan en ejercicio de la libertad de expresión y de difusión de ideas con que cuentan, sin embargo, dichas prerrogativas no son absolutas, ya que la legislación electoral establece ciertas reglas que rigen el contenido de

la propaganda electoral, las cuales en esencia buscan que la contienda electoral se desarrolle bajo los referidos principios.

Las reglas a partir de las cuales se rige la propaganda electoral se encuentran establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en lo que interesa consisten en que se atienda a los tiempos del proceso electoral, de manera que los partidos políticos o los candidatos no incurran en actos anticipados de campaña o precampaña (artículos 211 y 242), y que el contenido no puede calumniar a las personas (artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución federal). En el mismo sentido, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, la propaganda gubernamental no puede tener un contenido de carácter electoral.

Como se ha destacado, de las circunstancias del caso, se advierte que la propaganda denunciada consiste en la distribución de calendarios, misma que contienen la frase "Verde Sí cumple" y difunden los logros del partido relativos a los temas cuotas escolares, circo sin animales, el que contamina paga y cadena perpetua, elementos preponderantes que fueron valorados por esta Sala Superior en el SUP-REP-19/2014 relativa a los informes de labores de los legisladores del partido denunciado los cuales se declararon ilegales, el SUP-REP-21/2015 relacionado con los cineminutos, respecto de la cual se ordenó su suspensión y el SRE-PSC-14/2015 resuelto por

la Sala Regional Especializada también relativa a la transmisión de los cineminutos.

Considerando lo anterior, esta Sala Superior estima que si bien la propaganda denunciada no tiene contenido calumnioso, lo cierto es existen elementos preponderantes que ya han sido declarados ilegales, como parte de la propaganda del mismo partido político, en el proceso electoral que transcurre, que pudieran generar un daño irreparable a partir de la prolongación o agravación de un situación que ha sido declarada ilegal por la autoridad jurisdiccional electoral, pudiendo además confundir a la ciudadanía en cuanto a la licitud de la misma, especialmente considerando la cercanía de la jornada electoral, generando también incertidumbre respecto del alcance de la suspensión de determinados elementos en la propaganda electoral.

De esta forma, tal como lo señaló la responsable, se estima que los elementos que han sido destacados generan la convicción de que el Partido Verde Ecologista de México, incurrió en una campaña sistemática e integral que alteró el modelo de comunicación política con un impacto directo en el territorio, ~~específicamente en la equidad en la contienda.~~

Ello resulta proporcional en sentido estricto, frente a la posible incidencia en la libertad de los partidos políticos de definir el contenido de su propaganda electoral, puesto que, en la medida en que se acerca la jornada electoral, las autoridades electorales deben ser más escrupulosas en el

análisis de aquellos elementos que por sí mismos o en conjunto con otros generen un riesgo o una posible afectación a los principios rectores de la materia.

De esta forma, si existen elementos que permiten razonablemente concluir, la ilegalidad de una propaganda electoral, resulta procedente que la autoridad ahora responsable se haya pronunciado en los términos apuntados.

En el caso, la razonabilidad está dada a partir del contexto en que se emite la propaganda denunciada, caracterizado por la previa determinación de ilicitud de elementos similares contenidos en la propaganda emitida de manera sistemática por el partido político denunciado, en el mismo proceso electoral.

De ahí que resulte infundado el motivo de disenso sujeto a estudio.

II. Agravios del Partido de la Revolución Democrática (SUP-REP-134/2015).

a. Agravio relativo a la falta de congruencia.

El Partido de la Revolución Democrática señala que la resolución combatida es carente de congruencia externa, pues omitió pronunciarse respecto de la presunta infracción en que incurrió el Partido Verde Ecologista de México, al artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior debido a que, en su concepto, fue incorrecta la manifestación de que era una ampliación a la denuncia, lo expresado mediante escrito presentado para comparecer en la audiencia de pruebas y alegatos, en el cual su representante precisó que las conductas denunciadas también constituían una violación al referido numeral.

En concepto de este máximo órgano jurisdiccional federal electoral, tal manifestación resulta **infundada**, atendiendo a los razonamientos siguientes:

Como fue precisado previamente la congruencia externa de las resoluciones implica la coincidencia que debe existir entre la *litis* planteada por las partes y lo resuelto por el órgano resolutor, sin que exista omisión alguna o, en su caso, sin que sean introducidos planteamientos ajenos a lo planteado.

Atendiendo a ello, esta Sala Superior considera que, contrario a lo sostenido por el recurrente, la Sala Regional responsable, sí se pronunció respecto del planteamiento hecho por el Partido de la Revolución Democrática, ello bajo los argumentos siguientes:

...

4. Ampliación de la denuncia.

No es posible dar respuesta a las manifestaciones del PRD realizadas en el escrito por el que el compareció a la audiencia de pruebas y alegatos.

El promovente señaló que el PVEM también incurría en infracciones al artículo 209 párrafos 2, 3 y 4 de la Ley Electoral el cual refiere que toda la propaganda electoral impresa debe reunir con determinadas características como ser reciclable y fabricada con materiales

biodegradables que no contenga sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente. Motivo por el cual, considera que conforme a la reciente reforma electoral, los partidos políticos solo tienen permitido la contratación de artículos promocionales utilitarios, los cuales sólo podrán ser elaborados con material textil, entendiéndose por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuesta del partido político o candidato que lo distribuye. Y que al respecto, los calendarios dos mil quince con el logotipo de la parte señalada, contrarían lo anterior.

En ese orden de ideas, la Sala Superior¹³ ha determinado que en el procedimiento especial sancionador, con motivo de su propia naturaleza sumaria, no se permite la ampliación de la denuncia con base en la aportación de pruebas relacionadas con hechos diversos o nuevos a los primigeniamente denunciados, máxime cuando la parte denunciada ya ha sido emplazada y se le han respetado sus derechos de audiencia y defensa. De ahí la imposibilidad de analizar tales planteamientos en la especie.

...

Por tanto, es evidente que la responsable sí emitió un pronunciamiento respecto del referido escrito, el cual consistió en que el mismo no podía ser considerado al momento de emitir la resolución, debido a que éste es una ampliación de la denuncia.

Ahora bien, no pasa desapercibido para esta Sala Superior que el recurrente aduce, también que fue incorrecta la calificación hecha por la Sala Regional Especializada, al respecto dicho planteamiento resulta igualmente **infundado**.

Lo anterior debido a que tal como refiere la responsable, éste órgano jurisdiccional ha considerado que el procedimiento especial sancionador es de naturaleza

¹³ SUP-RAP-24/2011 y acumulados. *(Nota de la transcripción)*.

sumaria, por lo que la ampliación de la denuncia basada en la aportación de pruebas relacionadas con hechos diversos o nuevos a los primigeniamente denunciados, no pueden ser analizados al dictar sentencia.

Ello es así, pues el mismo se caracteriza por la celeridad del mismo, dada la brevedad en su trámite, en el dictado de la resolución respectiva y la necesidad de que se defina, con la mayor premura posible, la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas.

Por tanto, si al momento de comparecer –de forma presencial o mediante escrito– a la audiencia de alegatos, la parte denunciante pretende hacer valer la actualización de una conducta diversa a la denunciada originalmente, basado en probanzas diversas a las aportadas originalmente al sumario, es evidente que ello puede traducirse en una dilación innecesaria en el dictado de la resolución, máxime cuando la parte denunciada ya ha sido emplazada al procedimiento respectivo.

Ello es así, pues al habersele emplazado, tal como refiere la responsable, han sido respetados sus derechos de audiencia y de debida defensa.

De ahí que se considere que el agravio sujeto a estudio resulte infundado.

b. Agravio relativo a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada por la no acreditación de la realización de actos anticipados de campaña.

En este aspecto, el Partido de la Revolución Democrática, aduce que la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada, carece de una debida fundamentación y motivación, debido a que en ella se precisa que no se acredita la realización de actos anticipados de campaña, a partir de la distribución de propaganda consistente en un calendario impreso y distribuido por el Servicio Postal Mexicano, usando datos personales de los ciudadanos con el nombre y emblema del Partido Verde Ecologista de México, destacando en el mismo, la fecha correspondiente al siete de junio de dos mil quince, en la cual acontecerá la jornada electoral para elegir diputados federales y la correspondiente a dieciséis elecciones locales.

Por lo que, en su concepto, no se está en presencia de propaganda genérica, sino de propaganda genérica de tipo electoral, la cual se define dentro del artículo 83 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, esta Sala Superior considera que dicho motivo de disenso resulta **infundado**, atendiendo a las argumentaciones siguientes:

A efecto de estar en posibilidad de iniciar el aludido estudio, debe señalarse que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, la obligación de que todo acto de autoridad que pueda incidir en los derechos de los gobernados se encuentre debidamente fundado y motivado.

Asimismo, es de apuntar que si la autoridad emisora del acto transgrediera el mandato constitucional señalado previamente, ello podría tener como consecuencia, la ausencia del cumplimiento de la norma o en su caso la imprecisión.

Al respecto, debe precisarse que se configura una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad se invocan diversos preceptos legales, sin embargo, los mismos resultan inaplicables al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa.

Por su parte, una incorrecta motivación acontece en el supuesto en que se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

Por tanto, es de concluir que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación implica la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia identificada con el número de registro 2382122¹⁴, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

¹⁴ Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Séptima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomos 97-102, tercera parte, página 143.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Ahora bien, en la especie, en primer término, contrario a lo sostenido por el recurrente, esta Sala Superior considera que la responsable sí fundó de forma correcta la no acreditación de los actos anticipados de campaña dentro de la determinación que se combate, tal como se razona en seguida:

Ello es así, pues al momento de emitir la determinación combatida, estableció que a efecto de poder determinar si en la especie los actos denunciados actualizaban actos anticipados de campaña, era necesario partir de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la cual se define a los mismos como aquellos que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o partido, así como expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o partido político.

Lo cual guarda consonancia con la motivación que se expuso en la resolución en cita.

Ahora bien, la indebida motivación, que aduce el Partido de la Revolución Democrática, tampoco se ve actualizada, ello en atención a que la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir la sentencia que se combate en el presente medio de impugnación justificó de forma correcta que en la especie no se actualizaban los actos anticipados de campaña.

Ello es así pues, la responsable adujo que para la referida actualización de los actos anticipados de campaña era necesaria la actualización de los tres elementos que comprenden a los mismos, personal, subjetivo y temporal.

Para ello se avocó a realizar un análisis de las conductas denunciadas, de donde se desprendió que en la especie no se actualizaba el elemento subjetivo, ya que no se advierte la presentación de alguna candidatura, se realicen propuestas de campaña, se presente la plataforma electoral, o bien, se invite al voto a favor de alguna opción política.

De lo anterior, se desprende que la responsable concluyó de forma correcta que el contenido y difusión de los calendarios dos mil quince no constituía actos anticipados de campaña, pues en realidad se está en presencia de propaganda genérica del Partido Verde Ecologista de México, que no promueve ni posiciona al partido o a algún candidato.

De ahí, que resulte infundado el agravio sujeto a estudio.

III. Agravios relativos a la imposición de la sanción.

a. Agravio relativo a la falta de congruencia debido a que no se consideró la actualización de una infracción al artículo 209 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al respecto, el Partido de la Revolución Democrática sostiene que la resolución combatida carece de congruencia interna, debido a que al momento de imponer la sanción correspondiente, no consideró que se actualizaba una infracción al artículo 209 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A criterio de esta Sala Superior, el referido motivo de disenso deviene **inoperante**, atendiendo a que el mismo se hace depender de que la Sala Regional Especializada debió tomar en consideración que en la especie se actualizaba también la infracción al artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, agravio que como ha quedado acreditado previamente resultó infundado.

b. Agravios relacionados con la indebida fundamentación y motivación de la imposición de la sanción.

Los partidos políticos recurrentes aducen que la imposición de la sanción al Partido Verde Ecologista de México, carece de una debida fundamentación y motivación atendiendo a los planteamientos siguientes:

El **Partido de la Revolución Democrática** aduce que la indebida fundamentación y motivación radica en que la responsable no consideró:

- Los antecedentes de infracciones recurrentes realizadas por el partido denunciado.
- La capacidad económica del mismo, ya que precisa, que de los estados de cuenta e informes anuales, se puede establecer que existe un haber por presunto “ahorro de prerrogativas” por un monto de trescientos veinte millones de pesos.
- El incumplimiento a las medidas cautelares ordenadas el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce.
- La magnitud y el alcance de la infracción, debido a la cantidad de propaganda emitida, así como el alcance geográfico de su distribución.

Lo que se tradujo en una incorrecta calificación de la infracción.

Al respecto, esta Sala Superior considera que el referido motivo de disenso resulta **fundado**, atendiendo a las consideraciones siguientes:

Como fue precisado de forma previa, el procedimiento sancionador electoral, se encuentra reglado por elementos esenciales sustraídos del *ius puniendi*.

Ello es así en virtud de que el derecho administrativo sancionador electoral constituye una subespecie del

derecho administrativo sancionador en general y junto con el Derecho Penal forman parte del *ius puniendi*.

Tal especie del derecho punitivo refiere a la facultad sancionadora del Estado o al derecho a sancionar frente a los ciudadanos, porque constituye un ámbito normativo que genera las condiciones para asegurar la tutela adecuada de bienes jurídicos fundamentales, lo que se examina desde una alternativa de *última ratio*, que consiste en la necesidad de imponer una sanción.

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

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

Conforme a tales principios, los destinatarios de las normas electorales, ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, entre otros, además de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia, deben conocer las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias

jurídicas que provoca su desacato para de esta forma dar vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad.

En esencia, el principio de legalidad se compone de una serie de garantías para los ciudadanos, de ahí que su contenido esencial radica en que no se puede reprochar legalmente alguna conducta ni imponerse sanción que no esté establecida en la ley [*nullum crimen, nulla poena, sine lege*].

Del principio señalado derivan los de tipicidad y prohibición de analogía o mayoría de razón.

Entre otros principios del derecho sancionador, en el contexto electoral se ubica el concepto o noción de culpabilidad que atañe a la relación directa que existe entre la voluntad y el conocimiento del hecho infractor con la conducta realizada.

Otro postulado que se intrinca en el contexto legal del procedimiento sancionador y que forma parte de las reglas básicas que le dotan de razonabilidad, es el principio de proporcionalidad o prohibición de exceso.

Conforme a dicho principio se limita la arbitrariedad e irracionalidad de la actividad estatal, al confeccionar un marco básico de graduación de las sanciones el cual cobra eficacia tanto en el orden de creación de las normas como en la aplicación de las mismas.

Atendiendo a tales directrices, la calificación de la infracción debe ser correspondientes a la esencia del hecho infractor cometido, esto es, constituye un imperativo su graduación acorde a dos criterios básicos: gravedad de la conducta así como la forma en que se atenta contra el bien jurídico tutelado [doloso o por culpa –descuido-].

Otro principio que rige el derecho sancionador es el de prohibición de doble reproche o *non bis in ídem* y acorde a éste se debe determinar, en el caso de concurso de leyes si procede imponer diversos tipos de sanciones a un mismo hecho [acumulación].

Con respecto a los fines de la sanción, es importante destacar que en materia electoral, ésta se distingue en razón de que su naturaleza es fundamentalmente preventiva y no retributiva; por tanto, se perseguirá que propicie los fines relacionados con la prevención general y especial, de acuerdo a los propósitos que orientan el sistema de sanciones, por lo que la sanción debe ser:

- Adecuada y considerar la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, así como las condiciones particulares del infractor;
- Proporcional y tomar en cuenta para individualizarla el grado de participación de cada implicado, la gravedad del hecho y las circunstancias de modo, tiempo y lugar; y,
- Eficaz, en la medida en la que se acerque a un ideal de consecuencia mínima necesaria para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos puestos en peligro o, en su

caso, lesionados con la conducta irregular y, en consecuencia, restablecer el Estado constitucional democrático de derecho.

De modo muy especial, se debe perseguir que sea ejemplar, en tanto que las sanciones conforman lo que en la doctrina se denomina prevención general lo que no puede ser soslayado como uno de los atributos esenciales de una sanción.

A través de esa modalidad de prevención, tratándose de la materia electoral, los sujetos obligados deben respetar el ordenamiento jurídico y abstenerse de efectuar conductas que lo vulneren, por lo que las sanciones en esta materia deben ser disuasivas, en la medida en que inhiban a los infractores y demás destinatarios a cometer ese tipo de conductas y los induzcan a cumplir sus obligaciones.

De tal forma, el principio de legalidad incide de manera relevante al momento de definir en la ley las infracciones administrativas y las sanciones que se deben aplicar a éstas, así como al decidir sobre la responsabilidad del autor del hecho y la condena que se le debe aplicar.

En ese contexto, el citado postulado de legalidad y su aplicación material se vuelven definitorios en la reafirmación de la norma, puesto que únicamente cuando se materializa una sanción de forma efectiva pueden cristalizar los fines vinculados con la protección de los valores que ella protege.

De ahí que puedan identificarse algunos parámetros óptimos de todo sistema sancionador: justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad.

Ahora bien, en el ejercicio de individualizar o aplicar las sanciones, también se debe advertir una doble finalidad de prevención: general, para impedir la comisión de otros hechos irregulares, al constituirse en la confirmación de la amenaza abstracta expuesta en la ley y, especial, al aplicarse en concreto al responsable de la infracción para intimarlo a que no vuelva a transgredir el ordenamiento.

Llevado a cabo el análisis precedente, la autoridad responsable queda en aptitud de proceder a individualizar la sanción al caso concreto y, para ese efecto, debe calificar la gravedad de la infracción con base en los elementos objetivos concurrentes en su comisión, entre ellos, su gravedad, las condiciones esenciales de su comisión y, por supuesto, el carácter doloso o culposo de la infracción.

De acuerdo a lo anterior, debe ubicar la falta en el parámetro correspondiente, evaluación que debe evidenciar proporcionalidad entre el quebranto al orden jurídico y la conducta de la persona física o jurídica involucrada.

Esto es, la autoridad debe proceder a determinar la sanción y seleccionar dentro del catálogo de correctivos enumerados en la norma atinente, el que desde su perspectiva resulte más apto para inhibir la comisión a

futuro de conductas infractoras similares a la desplegada, desestimando las restantes sanciones establecidas en las restantes hipótesis de la norma aplicada.

Por tanto, la autoridad debe especificar en forma pormenorizada, lógica y congruente, las razones por las que todos los datos que analiza influyen en su ánimo para determinar el quantum, o bien, el tipo de sanción, elementos jurídicamente relevantes para cumplir con el principio de racionalidad de la pena, al atender al comportamiento sancionable y a las circunstancias que concurren al caso concreto.

Congruente con ello, es válido afirmar que por la circunstancia de cometer un hecho grave se debe sancionar a una persona en forma consecuente, o que de ocurrir lo contrario se debe hacerlo en el extremo mínimo o cercano a éste; sin que ello signifique que el implicado deba ser sancionado bajo dos ópticas, por el de su culpabilidad y por la gravedad de la falta, sino que para imponer la sanción adecuada al hecho consumado, se deben examinar ambas cuestiones, no como aspectos autónomos sino complementarios.

En ese sentido, 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 constitutivos de la infracción [elemento subjetivo], requisito esencial para la graduación de la sanción aplicable.

Conforme con 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 calificación de la infracción y 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 corresponde 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.

En el caso, la Sala Regional responsable calificó “grado ordinario” la responsabilidad, sin previamente precisar si fue leve o grave, por lo que esa calificación resulta ambigua e imprecisa.

Ante dicha imprecisión es necesario clarificar si la infracción debe calificarse como leve o grave.

Esta Sala Superior considera que la vulneración que se dio en el caso concreto trastocó de manera directa el modelo

de comunicación política, integrado a través de las disposiciones constitucionales y legales, lo que no puede considerarse como una afectación leve, sino que involucra una trascendencia relevante que amerita una calificación de mayor grado, si se considera que los valores vinculados con el desarrollo adecuado de los procesos comiciales se fisuran a través de un ejercicio infractor de esa naturaleza.

Máxime que se trata de una responsabilidad directa del Partido Verde Ecologista de México, toda vez que la propia Sala Regional responsable enfatizó sin considerar los criterios emitidos tanto por dicha Sala como por esta Sala Superior, continuó con su campaña de manera sistemática y continuada en diversas entidades del país con contenido fundamentalmente idéntico, mediante la distribución de calendarios con el emblema del Partido Verde Ecologista de México, lograron una exposición considerable en favor de dicho partido.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que debe revocarse la sentencia controvertida, para el efecto de que la Sala Regional Especializada, **a la brevedad**, emita una nueva determinación, en la que considere que la responsabilidad en que incurrió el Partido Verde Ecologista de México es **grave** y, como consecuencia de ello, reindividualice la sanción correspondiente, en un ejercicio de justipreciación que impondrá evaluar de nueva cuenta los hechos probados y ponderar la dimensión que por razón de su consumación material se dio en la especie.

De esa suerte, el monto involucrado, en sí mismo considerado no guarda proporción directa con la conducta reprochada y finalidad que persigue el legislador, de ahí que sea necesario tomar en cuenta en forma objetiva, diversos elementos, tales como: la temporalidad en que se lleva a cabo; que la propaganda del partido se establece como un derecho que cada partido puede realizar, siempre y cuando cumpla con los parámetros que la ley exige para su legalidad.

Por ende, en estos casos, debe ponderar: las condiciones socioeconómicas del infractor; la proporcionalidad de la sanción; el impacto en sus actividades, y si hay reincidencia en la conducta.

Dado que, como consecuencia de los efectos de la presente ejecutoria, la Sala Regional Especializada deberá reindividualizar la sanción atinente, resulta inoperante el agravio que sobre el particular hace valer el Partido Verde Ecologista de México.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 25 y 47, párrafo 1, en relación con el numeral 110, todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de revisión del procedimiento especial sancionado identificado con la clave SUP-REP-142/2015, al diverso SUP-REP-134/2015. En consecuencia se ordena glosar copia certificada de los

puntos resolutivos de la presente resolución al recurso acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución dictada el veinte de marzo de dos mil quince por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-39/2015, para los efectos precisados en la parte final del considerando SEXTO de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE personalmente a los partidos políticos recurrentes; **por correo electrónico**, a la **Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, así como al **titular de la Unidad Técnica de lo Contenciosos Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral**; y **por estrados** a los demás interesados; lo anterior en términos de los artículos 26, 27, 28 y 29; de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 102, 103 y 110 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Devuélvase los documentos que en su caso corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente que se resuelve como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **MAYORÍA** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, quien emite

voto particular, con la ausencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

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 ACUMULADOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-REP-134/2015, Y SUP-REP-142/2015.

Toda vez que no coincido con las razones de hecho y de Derecho que sustentan la decisión asumida por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, contenidos en el considerando octavo y en el punto resolutivo segundo, de la sentencia dictada en los recursos acumulados de revisión del procedimiento especial sancionador, identificados con las claves de expediente **SUP-REP-134/2015 y SUP-REP-142/2015**, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes:

Si bien coincido con la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en cuanto a que se debe revocar la resolución impugnada, en mi concepto tal determinación debe ser lisa y llana, respecto de los resolutivos tercero y cuarto y las consideraciones que los sustentan, toda vez que no existe disposición jurídica alguna, constitucional y legal, que establezca como conducta indebida de los partidos políticos la difusión de propaganda política que tenga como efecto su

*“sobreexposición ilegal de manera reiterada y sistemática”, tampoco para determinar cuál es “el modelo de comunicación política”, y menos aún para determinar cuáles son sus límites y cómo o cuándo se pueden rebasar, lo cual significa, en síntesis, que no existe precepto jurídico alguno que pueda dar fundamento a la infracción que se imputa al Partido Verde Ecologista de México y tampoco a la sanción que se propone imponer, infringiendo con ello los principios generales del Derecho, *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege praevia.**

Aunado a lo anterior, considero que, si bien es cierto que al dictar sendas sentencias, en los diversos recursos de revisión del procedimiento administrativo sancionador identificados con las claves de expediente **SUP-REP-3/2015 y acumulados, SUP-REP-120/2015 y acumulados**, así como **SUP-REP-45/2015 y acumulados**, esta Sala Superior determinó, por mayoría de votos, con el voto en contra emitido por el suscrito, que la propaganda relativa a los informes de labores de diversos legisladores del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, analizado junto con la propaganda política de ese instituto político, era contraria a Derecho, también lo es que lo determinado en esas sentencias, por sus razones y fundamento, con independencia de que el suscrito no los comparte, tampoco son aplicables al caso que ahora se resuelve, toda vez que el procedimiento administrativo sancionador, cuya resolución fue impugnada mediante los recursos que ahora se resuelven, tuvo su origen, en la parte atinente, en la difusión de propaganda política del

aludido partido político, la cual, al tener naturaleza y fines distintos a la propaganda de los aludidos informes de actividades, no se le puede dar el mismo tratamiento, puesto que no es conforme a Derecho imponer sanciones por simple mayoría de razón y tampoco por analogía, con independencia de que se argumente, también en estos casos, que se trata de “...actos sistematizados tendentes a posicionar indebidamente...” al partido político denunciado.

A efecto de hacer una explicación sistematizada de mi disenso, considero pertinente exponer, en apartados específicos y separados, los razonamientos que me llevan a tal conclusión.

I. Conductas motivo de denuncia.

En los casos que se resuelven, el Partido de la Revolución Democrática presentó denuncia, en contra del Partido Verde Ecologista de México y de quienes resultaran responsables, toda vez que, desde su perspectiva, vulneró diversas disposiciones en materia electoral. Las conductas objeto de denuncia son las siguientes:

1. Actos anticipados de campaña, consistentes en la distribución de calendarios 2015 con el logotipo del Partido Verde Ecologista de México, en los domicilios de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral a través del Servicio Postal Mexicano.
2. Sobreexposición ilícita del citado partido político.

II. Determinación de la Sala Regional Especializada.

Una vez integrados los expedientes correspondientes, fueron remitidos a la Sala Regional Especializada, la cual emitió la resolución identificada con la clave SRE-PSC-39/2015.

Por cuanto hace a la denominada sobreexposición ilícita del Partido Verde Ecologista de México, la Sala Regional responsable determinó que se acreditó una campaña sistemática e integral con coincidencia y simultaneidad de la publicidad de los informes de labores de diversos legisladores con la del partido político denunciado, en un periodo determinado, lo que evidenció una sobreexposición integral, permanente, sistemática y reiterada de la imagen del Partido Verde Ecologista de México y que, en consecuencia, se vulneró el principio de equidad en la contienda electoral en curso, porque consiguió un posicionamiento por encima de los demás partidos políticos.

Una vez que determinó que esa conducta era indebida, así como la responsabilidad del Partido Verde Ecologista de México, calificó la falta e individualizó la sanción que consideró aplicable, para lo cual resolvió lo siguiente:

[...]

TERCERO. Se acredita la conducta del Partido Verde Ecologista de México relativa a la **alteración del modelo de comunicación política realizando una sobreexposición ilegal de manera integral y**

sistemática, con motivo de la distribución de calendarios dos mil quince con su logotipo relativos a la campaña "**Verde sí Cumple**".

CUARTO. Se impone, al Partido Verde Ecologista de México, en consecuencia, una sanción consistente en \$4,074,435.58 (cuatro millones setenta y cuatro mil cuatrocientos treinta y cinco pesos 58/100 M.N.).

[...]

III. Ausencia de tipo administrativo sancionador.

En este particular, considero que tanto la resolución de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, como la sentencia que ahora se dicta, en los recursos al rubro indicados, son contrarias a Derecho, porque se concreta un caso de inexistencia de tipo legal de infracción administrativa electoral, al cual se pueda adecuar la conducta que motivó la denuncia y la sanción, es decir, que la conducta atribuida al Partido Verde Ecologista de México, por la difusión de propaganda similar a la que "*...con antelación fue declarada ilegal al transgredir el modelo de comunicación política...*" jurídicamente no está tipificada como infracción administrativa electoral, pues no existe precepto constitucional o legal alguno que así lo prevea.

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.

Al respecto, es importante hacer las siguientes precisiones.

1. Tipicidad, atipicidad y ausencia de tipo.

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, el ilícito, falta, infracción o contravención normativa, en sentido *lato*, se identifica como la conducta antijurídica,

tipifica 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 para el sujeto activo de la conducta o, en su caso, para quien sea responsable de la conducta antijurídica.

En este sentido, es claro que el tipo normativo debe contener la descripción clara de la conducta considerada ilícita, a partir de elementos ciertos, expresos, 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 contenido y significado de la norma.

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 o responsable de la conducta infractora, además de autorizar la comisión de conductas antijurídicas, arbitrarias, por parte de la autoridad sancionadora.

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 del principio de seguridad jurídica, además de reducir la

discrecionalidad o arbitrio libre y antijurídico en la imposición de sanciones.

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

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.

...

De la lectura del tercer párrafo, de la disposición constitucional trasunta, se advierte que en el Derecho Penal está prohibido imponer sanciones por simple analogía e incluso por mayoría de razón; por tanto, resulta evidente que tampoco 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 como antijurídica, 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 presupuesto 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 tal 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 a los principios generales del Derecho Penal *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta e 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 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 seiscientos cuarenta y tres a seiscientos 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 presupuesto 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 acudir 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 implica que:

- a)** Toda conducta reputada como delito, falta o infracción administrativa, debe estar prevista en una norma jurídica.
- b)** En la norma jurídica aplicable se debe prever el presupuesto de infracción 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 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 normativa aplicable.

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

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

El principio de tipicidad implica la exigencia de que la ley describa *ex ante* el supuesto normativo que conlleva a la sanción, así como la prohibición de aplicación retroactiva de la norma sustantiva, en agravio de persona alguna, salvo cuando las nuevas 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.

Definida tal concepción, 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.

2. Legislación aplicable a la propaganda política.

En cuanto a la difusión de propaganda política por parte de los partidos políticos, la normativa aplicable es la siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

[...]

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 247.

[...]

2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. El Consejo General está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en esta Ley, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios

**SUP-REP-134/2015
Y ACUMULADO**

a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;

[...]

j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

El derecho constitucional de los partidos políticos a difundir propaganda electoral admite válidamente límites legales, porque existen diversos derechos fundamentales y principios constitucionales que se podrían afectar si aquél fuera ejercido en términos absolutos.

Así, de la lectura de las normas transcritas, es posible advertir que la única limitante prevista por el Poder Reformador Permanente de la Constitución, y/o electoral para la propaganda política que difundan los partidos políticos, es que no contenga expresiones que calumnien a las personas.

Por su parte, en la ley general antes precisada se prevé, como limitante para su difusión, que tal propaganda denigre a las instituciones o a los propios partidos y también cuando calumnie a las personas.

En este sentido, si bien constitucionalmente sólo está expresamente previsto como limitante a la propaganda política que esta no contenga expresiones que calumnien a las personas, lo cierto es que legalmente también está previsto que tampoco podrá denigrar a las instituciones, siendo, en consecuencia, las únicas restricciones establecidas normativamente a este tipo de propaganda.

IV. Conclusión del suscrito.

Hechas las precisiones que anteceden, para el suscrito, en los recursos que se resuelven, es claro que la conducta presuntamente antijurídica y constitutiva de infracción que se atribuyó al Partido Verde Ecologista de México, *“al trastocar el modelo de comunicación política”*, no está prevista legalmente como una conducta constitutiva de falta administrativa o infracción, esto es, en el caso concreto existe ausencia de tipo normativo de infracción administrativa.

Lo anterior, toda vez que no está previsto en la Constitución y tampoco en la normativa electoral vigente, cuál es el pretendido “modelo de comunicación política” de los partidos políticos; tampoco está previsto cómo se deducen sus límites, ni cuándo se incurre en exceso, es decir, para poder determinar cuándo la propaganda política es legal y cuándo es constitutiva de una sobreexposición indebida y, por ende, ilegal, antijurídica o infractora de un precepto o principio legal o constitucional.

**SUP-REP-134/2015
Y ACUMULADO**

Finalmente, cabe reiterar que, para el suscrito, las conductas llevadas a cabo por el Partido Verde Ecologista de México no configuran un ilícito en materia electoral, razón por la cual se debe revocar lisa y llanamente, la resolución que emitió la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

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

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA