

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-
169/2016

RECURRENTE: MORENA

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

MAGISTRADO PONENTE:
MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA

SECRETARIOS: MERCEDES
DE MARÍA JIMÉNEZ
MARTÍNEZ, FERNANDO
RAMÍREZ BARRIOS Y
ARANTZA ROBLES GÓMEZ

Ciudad de México, diez de agosto de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, identificado con la clave **SUP-REP-169/2016**, promovido por MORENA, a fin de controvertir la sentencia de veinte de julio de dos mil dieciséis, emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente número SRE-PSL-24/2016; y,

RESULTANDO

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el partido político recurrente hace en su escrito de demanda y de las constancias de autos, se observa lo siguiente:

1. Reforma constitucional. El veintinueve de enero del dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México, mismo que, entre otros aspectos, reguló el procedimiento a fin de integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y otorgó al Instituto Nacional Electoral la facultad para organizar dicho proceso.

2. Acuerdos INE/CG52/2016 e INE/CG53/2016. El cuatro de febrero siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento al decreto de reforma mencionado, aprobó, entre otros, los acuerdos por los que emitió la Convocatoria para la elección de sesenta diputados, para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, así como el Plan y Calendario Integral del Proceso Electoral atinente.

3. Etapa de campañas. Al tenor de los citados acuerdos, se determinó que las campañas electorales se desarrollarían del dieciocho de abril al primero de junio de dos mil dieciséis, y que la jornada electoral tendría verificativo el cinco de junio siguiente.

4. Queja. El dos de junio de dos mil dieciséis, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, interpuso queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en contra de MORENA y su Presidente Nacional, Andrés Manuel López Obrador.

En la queja, el partido actor adujo que la conducta relacionada con la distribución domiciliaria de cartas con propaganda electoral, alusiva a MORENA y a sus dirigentes partidistas, en las que se promocionaba el voto en la elección de integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, actualizaban tres supuestos de infracción:

1. La indebida utilización del padrón electoral, ya que las cartas contienen el nombre y domicilio de las personas a las que estaban dirigidas;
2. El rebase del tope de gastos de campaña del partido político involucrado dada la cantidad exorbitante de cartas dirigidas a todos los ciudadanos de la Ciudad de México;
3. El uso de materiales no reciclables ni biodegradables para la elaboración de esta propaganda.

Las cartas son las siguientes:

morena
La esperanza de México

ANA RUIZ VARGAS
Sección 4628
CALLE 152 N° 8 COL SANJA MARÍA LA OBISPA
CP 04400 CUAUHTÉMOC DISTRITO FEDERAL

Estimada Amiga

Acudo a ti para pedirte, de manera respetuosa, que nos ayudes a promover el voto a favor de los candidatos de Morena que de ser electos van a elaborar la Constitución de la Ciudad de México.

Nos representan mujeres y hombres honestos capaces de evitar retrocesos y cuidar que se garanticen libertades y derechos individuales y sociales.

En las elecciones del domingo 5 de junio, MORENA merece triunfar por el bien de todas y todos los capitalinos.

Ningún otro partido podrá cortar de tajo con la corrupción que está destruyendo a México y mantiene en la pobreza y en la inseguridad a la gente.

Si como militante o simpatizante consciente de la necesidad de un verdadero cambio, te haces cargo de invitar a cinco ciudadanos a votar por Morena, convenciéndolos a votar por Morena, estarás haciendo historia, ayudando en la lucha por el renacimiento de México.

Estoy seguro de tu confianza y apoyo.
Te mando un abrazo fraterno.



Andrés Manuel López Obrador
Presidente Nacional de Morena



¡YA NO TE DEJES!

5 DE JUNIO

VOTA

morena
La esperanza de México

morena
La esperanza de México

ELSA VARGAS VELAZQUEZ
Sección 4628
CALLE 152 N° 8 COL SANJA MARÍA LA OBISPA
CP 04400 CUAUHTÉMOC DISTRITO FEDERAL

Estimada Amiga

Acudo a ti para pedirte, de manera respetuosa, que nos ayudes a promover el voto a favor de los candidatos de Morena que de ser electos van a elaborar la Constitución de la Ciudad de México.

Nos representan mujeres y hombres honestos capaces de evitar retrocesos y cuidar que se garanticen libertades y derechos individuales y sociales.

En las elecciones del domingo 5 de junio, MORENA merece triunfar por el bien de todas y todos los capitalinos.

Ningún otro partido podrá cortar de tajo con la corrupción que está destruyendo a México y mantiene en la pobreza y en la inseguridad a la gente.

Si como militante o simpatizante consciente de la necesidad de un verdadero cambio, te haces cargo de invitar a cinco ciudadanos a votar por Morena, convenciéndolos a votar por Morena, estarás haciendo historia, ayudando en la lucha por el renacimiento de México.

Estoy seguro de tu confianza y apoyo.
Te mando un abrazo fraterno.



Andrés Manuel López Obrador
Presidente Nacional de Morena



¡YA NO TE DEJES!

5 DE JUNIO

VOTA

morena
La esperanza de México

En esa misma fecha, mediante oficio INE-UT/6924/2016, dicha queja fue enviada a la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México, por tratarse de hechos presuntamente violatorios de la normativa electoral distintos a la materia de radio y televisión.

5. Desechamiento de la queja. El tres de junio siguiente, la citada Junta Local registró la queja con la clave de expediente JL/PE/PRI/JL/CM/PEF/31/2016 y determinó desecharla, al considerar que el representante del partido político promovente no acreditó su personería, al estar acreditado ante el Instituto Electoral de la Ciudad de México, y no ante los órganos del Instituto Nacional Electoral, determinación que fue notificada al promovente el siete de junio siguiente.

6. Primer recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El diez de junio del presente año el Partido Revolucionario Institucional interpuso, ante esta Sala Superior, recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, a fin de controvertir el desechamiento decretado. El citado recurso fue identificado con la clave SUP-REP-128/2016.

El veintidós de junio siguiente, esta Sala Superior dictó sentencia en la cual determinó revocar el desechamiento y vincular a la autoridad para que, de no advertir diversa causal de improcedencia, admitiera la queja presentada.

7. Admisión de la queja y determinación sobre las medidas cautelares solicitadas. En cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior, mediante acuerdo de veinticuatro de junio, la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México admitió la denuncia y continuó con la tramitación del procedimiento especial sancionador.

SUP-REP-169/2016

En el mismo proveído, la citada Junta declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el promovente, porque la solicitud respectiva consistía en dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo cual, en concepto de la Junta Ejecutiva, corresponde, en todo caso, al fondo del asunto.

8. Emplazamiento y audiencia. El seis de julio del presente año se ordenó emplazar a las partes y se señaló fecha para la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se celebró el once siguiente.

9. Remisión de expediente e informe circunstanciado. En su oportunidad, la Junta Local Ejecutiva remitió el expediente del procedimiento especial sancionador, así como el informe circunstanciado correspondiente a la Sala Regional Especializada.

II. Acto impugnado. El veinte de julio del presente año, la Sala Regional Especializada de este Tribunal resolvió el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSL-24/2016 en el sentido siguiente:

"PRIMERO. Remítase copia certificada del expediente en que se actúa a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para que instruya el procedimiento ordinario sancionador, a fin de conocer de la presunta infracción consistente en la indebida

utilización del padrón electoral, en términos del considerando segundo de esta sentencia.

SEGUNDO. Se dejan **a salvo los derechos** del partido político promovente, a fin que haga valer por la vía correspondiente y ante la autoridad competente el planteamiento relativo al supuesto rebase de tope de gastos de campaña por parte del partido político involucrado.

TERCERO. Es **inexistente** la conducta mencionada por el promovente consistente en la elaboración y distribución de propaganda electoral con material no reciclable ni biodegradable."

III. Segundo recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconforme con lo anterior, el diecinueve de junio del presente año, MORENA presentó demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Sala Regional Especializada.

IV. Recepción de expediente en esta Sala Superior. El veintiséis de julio de dos mil dieciséis se recibió, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio mediante el cual el Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Especializada remitió la demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, las constancias atinentes, así como el correspondiente informe circunstanciado.

V. Turno a Ponencia. En esa misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave SUP-REP-169/2016, y ordenó turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en los artículos

19 y 92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VI. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el medio de impugnación y, al no existir trámite pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en el que se impugna una sentencia emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de veinte de julio de dos mil dieciséis, en el expediente SRE-PSL-24/2016, que determinó: a) Instruir a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, iniciar un procedimiento ordinario sancionador, respecto de la presunta infracción por parte de MORENA, consistente en la indebida utilización del padrón electoral; b) Dejar a salvo los

derechos del partido político promovente, a fin de hacer valer por la vía correspondiente y ante la autoridad competente el planteamiento relativo al supuesto rebase de tope de gastos de campaña por el partido político denunciado; y c) Declarar inexistentes las conductas atribuidas a MORENA respecto de la elaboración y distribución de propaganda electoral con material no reciclable ni biodegradable.

SEGUNDO. Procedencia. El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 45; 109, párrafo 3, y 110, párrafo 1, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

1. Forma. El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en él se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado, y los preceptos jurídicos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El requisito se satisface en la especie, toda vez que de las constancias que obran en autos se advierte que la sentencia impugnada se notificó a MORENA el veintidós de julio de dos mil dieciséis, mediante cédula de notificación que se fijó en el domicilio señalado por dicho instituto político¹, y la demanda se interpuso el veinticinco de

¹ Foja 181 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

julio posterior, esto es, dentro del plazo legal de tres días previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es promovido por un partido político nacional a través de su representante propietario, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personalidad que el tribunal responsable tiene por reconocida en su informe circunstanciado, acorde con lo previsto en el artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en que se actúa, ya que se trata del partido político denunciado en el procedimiento especial sancionador, en el cual, entre otras cuestiones, la Sala Regional Especializada determinó instaurar un procedimiento ordinario sancionador respecto de la indebida utilización del padrón electoral y dejar a salvo los derechos del partido denunciante para acudir a la vía del procedimiento de queja en materia de fiscalización en lo relativo al rebase de tope de gastos de campaña, lo que, en concepto del accionante le causa un perjuicio al someterlo a otros procedimientos, a pesar de haberse declarado inexistente la infracción relativa a distribución de propaganda electoral elaborada con material no reciclable ni biodegradable.

5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

TERCERO. Acto impugnado y agravios. Partiendo del principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se estima que en la especie resulta innecesario transcribir el acto impugnado y los agravios expresados, máxime que se tiene a la vista el expediente para su debido análisis.

CUARTO. Método de estudio. Por cuestión de método, los conceptos de agravio expresados por el partido político actor se analizarán en su conjunto, dada su estrecha relación, sin que ello genere alguna afectación al impetrante, conforme al criterio reiteradamente sostenido por esta Sala Superior que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.”**

QUINTO. Estudio de fondo.

La **pretensión** del partido actor consiste en que se revoque la sentencia impugnada para efectos de que la autoridad responsable emita una nueva determinación fundada, motivada y congruente en su aspecto externo e interno.

La **causa de pedir**, en esencia, la hace consistir en que la sentencia impugnada carece de congruencia externa e interna.

Esto, porque al tener la responsable por inexistente la conducta imputada a MORENA, es claro que no hay razón para ordenar un procedimiento ordinario sancionador respecto de la indebida utilización del padrón electoral, y dejar a salvo los derechos del Partido Revolucionario Institucional para hacer valer por la vía correspondiente y ante la autoridad competente el planteamiento relativo al supuesto rebase de tope de gastos de campaña por parte de MORENA.

Lo anterior, ya que la conducta denunciada no puede seguir subsistiendo una vez que la responsable resolvió que es inexistente la conducta relativa a la elaboración y distribución de cartas a domicilio con materiales no reciclables ni biodegradables.

Por tanto, la **litis** en el presente asunto consiste en determinar si la sentencia impugnada fue apegada a Derecho.

SEXTO. Marco Normativo.

En términos de lo previsto en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda sentencia debe ser dictada de manera pronta, expedita, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes.

Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la exhaustividad y congruencia de la resolución, así como la expresión concreta y precisa de la adecuada fundamentación y motivación correspondiente, los cuales deben ser observados tanto por las autoridades administrativas como judiciales en materia electoral, según lo establecido en las Jurisprudencias 12/2001 y 43/2002, de rubros: **"EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE"**² y **"PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN"**³.

En ese sentido, el principio de exhaustividad consiste en que la autoridad jurisdiccional debe realizar el examen de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir alguno, esto es, implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos por las partes y demás pretensiones hechas valer oportunamente.

Asimismo, el principio de exhaustividad impone a los juzgadores y autoridades el deber de agotar cuidadosamente en su determinación, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, todos y cada uno de los planteamientos hechos valer

² Disponible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1 "Jurisprudencia", páginas 324 y 325. Las jurisprudencias y tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden consultarse en la página oficial del mismo órgano jurisdiccional: www.te.gob.mx

³ Publicada en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1 "Jurisprudencia", páginas 492 y 493.

SUP-REP-169/2016

por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones.

También, atribuye el deber de externar pronunciamiento con relación a todas y cada una de las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi*, así como sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones.

Lo anterior, porque esta Sala Superior ha establecido que el fin perseguido con el principio de exhaustividad consiste en que las autoridades agoten en su determinación, todos los puntos sometidos a su conocimiento, mediante el examen y determinación de la totalidad de las cuestiones concernientes a los asuntos de que se ocupen, a efecto de que sus decisiones sean completas e integrales.

En cuanto al requisito de congruencia, Hernando Devis Echandía lo define como "el 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 (en lo civil, laboral, y contencioso-administrativo) o de los cargos o imputaciones penales formulados contra el sindicado o imputado, sea de oficio o por instancia del ministerio público o del denunciante o querellante (en el proceso penal), para el efecto de que exista identidad jurídica entre lo resuelto y las pretensiones o imputaciones y excepciones o defensas oportunamente

aducidas, a menos que la ley otorgue facultades especiales para separarse de ellas"⁴.

En relación con la congruencia, el derecho romano expresaba lo siguiente: "*sententia debet esse conformis, libello; ne eat judex, ultra, extra aut citra petita partium; tantum legatum quantum judicatum; judex judicare debet secundum allegata et probata partium*"⁵(la sentencia debe estar conforme con la reclamación escrita, para que el juez no vaya más allá, fuera o más acá de las demandas de las partes; tanto lo imputado como lo sentenciado; el juez debe juzgar de acuerdo con las razones alegadas y probadas por las partes).

En ese sentido, la congruencia en lo relativo a la *litis* (aspecto externo) estriba que al resolverse las controversias judiciales ello se realice atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

La congruencia externa implica que la resolución no distorsione o altere lo pedido o alegado por las partes, sino que sólo se ocupe de sus planteamientos, sin introducir cuestión alguna que no se hubiere reclamado.

El aspecto externo del principio de congruencia se conculca en los casos siguientes:

⁴ Devis Echandía, Hernando, Teoría General del Proceso, II (Editorial Universidad, Argentina, 1985), p.533.

⁵ Botto, Hugo, La Congruencia Procesal (Editorial de Derecho, 2007), p 151.

SUP-REP-169/2016

a) Incongruencia por *ultra petita* (*ne eat judex ultra petita partium*), que se produce al otorgar más de lo pedido, circunstancia que puede darse tanto respecto de la pretensión como de la oposición.

b) Incongruencia por *extra petita* (*ne eat extra petita partium*), al extender el pronunciamiento a cuestiones no sometidas a la decisión del tribunal, que puede incluso estar referida a negar lo que no ha sido solicitado sea por vía de pretensión u oposición.

c) Incongruencia por *infra petita* (*ne eat judex infra petita partium*), defecto cuantitativo cuando se decide sobre una pretensión en extensión menor que lo solicitado, sea que se conceda o niegue y en el entendido que se ha requerido una cantidad determinada y no otra. También concurre si se otorga menos de lo reconocido por el demandado, y

d) Incongruencia por *citra petita* (*ne eat judex citra petita partium*), llamada también omisiva o *ex silentio*, que se produce al omitir la decisión de un asunto cuya resolución formó parte de la contienda y no existir autorización legal que permita así decidirlo, falta de pronunciamiento que puede ser total o parcial; igualmente al expresar que no se decide una acción o excepción por incompatibilidad, la cual resulta inexistente o se reservar el pronunciamiento para otra etapa u otro juicio, en circunstancias que no fue solicitado en tales condiciones y no lo ordena la ley.

Por tanto, la incongruencia externa puede ser considerada "...como la falta de adecuación entre las pretensiones de las partes formuladas oportunamente y la parte dispositiva de la resolución judicial"⁶, o bien, como señala el Tribunal Constitucional español "...un desajuste entre el fallo judicial y los términos en los que las partes han formulado sus pretensiones que constituyen el objeto del proceso en los escritos esenciales del mismo. Al conceder más, menos o cosa distinta a lo pedido"⁷.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.

La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la *Litis* planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.

⁶ Serra, Manuel, *Derecho Procesal Civil* (Editorial Ariel Barcelona, España) p. 395.

⁷ *Vid* STC 124/2000; STC 174/2004 y STC 130/2004.

SUP-REP-169/2016

La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Con relación a la congruencia de la sentencia, esta Sala Superior ha considerado que se trata de un requisito, si bien de naturaleza legal, por regla, es siempre impuesto por la lógica, sustentada en el principio procesal que impone a los órganos jurisdiccionales, competentes para ello, el deber de resolver conforme a lo argumentado por las partes y probado en juicio, lo cual, por regla, les impide ocuparse de aspectos que no han sido planteados en la *litis*.

En este orden de ideas se concluye que: **1)** La sentencia no debe contener más de lo pedido por las partes; **2)** La resolución no debe contener menos de lo pedido por el actor y demandado o responsable, y **3)** La resolución no debe contener algo distinto a lo controvertido por las partes.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 28/2009, consultable a páginas doscientas treinta y una a doscientas treinta y dos, del Volumen 1, Jurisprudencia, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia

electoral", cuyo rubro es **"CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA"**.

El artículo 17 Constitucional que señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, entre otras, de manera "completa"; y, del que derivan, la existencia de dos principios fundamentales o requisitos de fondo que deben observarse en el dictado de la resolución reclamada: el de congruencia y el de exhaustividad, los cuales deben ser observados tanto por las autoridades administrativas como judiciales en materia electoral, según lo establecido en las Jurisprudencias 12/2001 y 43/2002, de rubros: **"EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE"**⁸ y **"PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN"**⁹.

En ese sentido, el principio de exhaustividad consiste en que la autoridad jurisdiccional debe realizar el examen de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir alguno, esto es, implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos por las partes y demás pretensiones hechas valer oportunamente.

8 Disponible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1 "Jurisprudencia", páginas 324 y 325. Las jurisprudencias y tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden consultarse en la página oficial del mismo órgano jurisdiccional: www.te.gob.mx

9 Publicada en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1 "Jurisprudencia", páginas 492 y 493.

Asimismo, el principio de exhaustividad impone a los juzgadores y autoridades el deber de agotar cuidadosamente en su determinación, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, todos y cada uno de los planteamientos hechos valer por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones.

También, atribuye el deber de externar pronunciamiento con relación a todas y cada una de las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi*, así como sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones.

Lo anterior, porque esta Sala Superior ha establecido que el fin perseguido con el principio de exhaustividad consiste en que las autoridades agoten en su determinación, todos los puntos sometidos a su conocimiento, mediante el examen y determinación de la totalidad de las cuestiones concernientes a los asuntos de que se ocupen, a efecto de que sus decisiones sean completas e integrales.

SÉPTIMO. Caso concreto.

I. Consideraciones de la Sala Regional Especializada

La Sala Regional Especializada en la sentencia que ahora se impugna, estudió tres supuestos de infracción planteados por el denunciante, los cuales se hicieron consistir en lo siguiente:

➤ **Indebida utilización del padrón electoral.**

Respecto al supuesto uso indebido del padrón electoral con motivo de la presunta distribución de propaganda a domicilio, la autoridad responsable estableció que tal situación ya no puede incidir o tener un efecto inmediato en el proceso electivo de la Ciudad de México, dado que la denuncia se presentó el dos de junio pasado, por lo que, al momento que dictó sentencia, ya habían concluido las etapas relativas a la campaña y la jornada electoral.

Asimismo, señaló que esta Sala Superior al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-492/2015 y SUP-REP-551/2015 consideró que ese tipo de infracción -indebida utilización del padrón- debe conocerse a través de un procedimiento ordinario sancionador, a fin de contar con plazos más amplios para su instrumentación, así como la posibilidad de allegarse de mayores elementos de convicción.

Por tanto, en concepto de la Sala Especializada, la presunta indebida utilización del padrón electoral, debía ser analizada y resuelta, en la vía del procedimiento ordinario sancionador cuya instrucción corresponde a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y su resolución al Consejo General, ambos del Instituto Nacional Electoral.

➤ **Rebase de tope de gastos de campaña.**

Por lo que hace al rebase de tope de gastos de campaña, la Sala responsable consideró que a partir de lo previsto en el

SUP-REP-169/2016

artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 196 y 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el supuesto rebase de tope de gastos de campaña del partido político involucrado (dada la supuesta cantidad exorbitante de cartas dirigidas a todos los ciudadanos de la Ciudad de México) es competencia de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, porque la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, incluidos los gastos de campaña, están a cargo de la mencionada Unidad Técnica de Fiscalización, la cual tiene, entre otras atribuciones, revisar los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos, e instruir los procedimientos sancionadores respectivos por eventuales irregularidades, como el rebase de tope de gastos de campaña, para que en su oportunidad el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita la resolución correspondiente.

De ahí que la responsable haya determinado dejar a salvo los derechos del partido político actor para hacer valer, por la vía correspondiente y ante la autoridad competente, el planteamiento relativo al presunto rebase de tope de gastos de campaña.

- **Presunta distribución de propaganda electoral elaborada con materiales no reciclables ni biodegradables.**

SUP-REP-169/2016

Por lo que hace a la presunta distribución de propaganda electoral elaborada con materiales no reciclables ni biodegradables, la autoridad responsable determinó tener competencia para conocer y resolver en la vía del procedimiento especial sancionador.

Ello, porque en términos del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 470, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el procedimiento especial sancionador es procedente cuando se presenten denuncias por conductas que pudieran contravenir normas sobre propaganda política o electoral.

Asimismo, señaló que el procedimiento especial sancionador es la vía idónea para conocer respecto de la presunta distribución de propaganda electoral realizada con materiales no biodegradables y sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente.

De ahí que analizara los dos ejemplares de las cartas supuestamente distribuidas por los involucrados, las cuales, al considerarlas documentales privadas, determinó que sólo podrían alcanzar fuerza probatoria, como resultado de su adminiculación con otros elementos, para generar convicción sobre la veracidad de lo afirmado, situación que en el caso no aconteció.

Así también, afirmó que a partir de las diligencias que llevó a cabo la autoridad instructora se constató que las personas a

las que aparentemente estaban destinadas las cartas no las recibieron, pues, en un caso, la propia persona entrevistada manifestó su desconocimiento, y en el otro, se obtuvo que la persona no reside en ese domicilio.

De igual forma, determinó que las cartas aportadas por el quejoso sólo demostraban la existencia de dos ejemplares, sin que estuviera demostrada su distribución, con la precisión que en la parte inferior derecha del reverso de las cartas aportadas advirtió la inclusión del símbolo internacional de reciclaje siguiente:



Finalmente, afirmó que si bien está reconocida la distribución de diversa propaganda, la misma no corresponde a la denunciada por el promovente, sino que se trata del reparto de documentos tipo volantes los cuales también contienen el símbolo internacional del reciclaje, respecto de los cuales obra copia del contrato por el que se pactó su elaboración, el cual se precisó su confección con materiales reciclables y biodegradables sin sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente.

II. Consideraciones de esta Sala Superior

El partido político recurrente aduce, en esencia, que la sentencia es incongruente, porque, a pesar de que declaró inexistentes las violaciones relativas a la utilización de

propaganda no reciclable, ordenó la apertura de un procedimiento ordinario sancionador y dejó a salvo los derechos del denunciante para acudir a la vía del procedimiento de queja en materia de fiscalización.

Los agravios son **infundados**.

Esto es así, porque el recurrente parte de la premisa inexacta de que en el procedimiento ordinario sancionador y en el relativo al de fiscalización, se van a analizar e investigar las mismas infracciones que ya fueron declaradas inexistentes en el procedimiento especial sancionador.

La inexactitud de la premisa radica en la circunstancia de que el demandante deja de tomar en cuenta que se trata de vías procedimentales distintas, cuya sustanciación y resolución corresponde a autoridades competentes diferentes y en los cuales la materia se refiere a infracciones diversas a la normatividad electoral.

En efecto, el Partido Revolucionario Institucional al plantear la denuncia correspondiente manifestó que la conducta consistente en la supuesta distribución de volantes con propaganda a favor de MORENA y de sus dirigentes constituía diversas infracciones a la normatividad electoral, las cuales, según su dicho son:

1. Indebida utilización del padrón electoral por que los volantes contenían el nombre y domicilio de las destinatarias;

2. Utilización de propaganda que no cumple con los requisitos de ley al no ser biodegradable; y

3. Rebase del tope de gastos de campaña, dada la excesiva cantidad de cartas distribuidas.

Como se advierte, desde el escrito de queja el denunciante planteó la existencia de tres infracciones distintas a la normativa electoral atribuidas a la supuesta conducta realizada por el partido denunciado.

Bajo esa perspectiva, en observancia del principio de exhaustividad la Sala Regional Especializada se pronunció respecto de todas las cuestiones planteadas en la queja primigenia, y determinó que lo relativo al supuesto rebase de topes y a la indebida utilización del padrón constituían infracciones que debían ser analizadas en vías procedimentales distintas al procedimiento especial sancionador y, por tanto, cuya sustanciación y resolución correspondía a otras autoridades competentes.

Asimismo, consideró que sí se encontraba facultada para conocer la infracción relativa a la utilización de propaganda electoral ilegal en la vía del procedimiento especial sancionador.

En ese orden de ideas, la sentencia impugnada en forma alguna resulta incongruente, porque la responsable, conforme a su competencia, únicamente declaró inexistente lo relativo a la distribución domiciliaria de propaganda electoral no

reciclable, pues era la única infracción que debía conocerse en el procedimiento especial sancionador,

En cambio, respecto de las otras dos infracciones denunciadas se declaró incompetente al considerar que el análisis e investigación de las mismas correspondía a otras autoridades en procedimientos distintos al especial sancionador.

Esta Sala Superior considera que tal determinación es conforme a Derecho, por lo siguiente:

El procedimiento especial y ordinario sancionador son vías que conocen de diferentes conductas e infracciones en materia electoral.

Al respecto, cabe precisar que a partir del sistema electoral nacional implementado con la reciente reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y de la expedición de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se establecieron novedosas reglas específicas conforme a las cuales, durante el proceso electoral, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deben llevar a cabo un procedimiento especial sancionador concentrado o sumario, caracterizado fundamentalmente por los plazos brevísimos otorgados a los interesados y a las autoridades electorales,

SUP-REP-169/2016

las reglas estrictas y limitativas en materia probatoria y a la necesidad de resolver los conflictos de intereses, de trascendencia jurídico-política, de manera inmediata.

El procedimiento sancionador ordinario y el procedimiento especial sancionador tienen una naturaleza jurídica diferente y, por lo tanto, se sujetan a reglas, trámites y procedimientos distintos.

Conforme al régimen sancionador previsto en el Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las diversas conductas presuntamente infractoras del orden jurídico electoral pueden ser conocidas mediante dos vías procesales, a saber, el procedimiento especial sancionador y el procedimiento ordinario sancionador.

Ambos procedimientos son sustanciados o instruidos por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, empero, en tanto que el procedimiento especial es resuelto por la Sala Especializada el procedimiento ordinario lo es por el Consejo General del propio Instituto; y sobre todo, los procedimientos tienen diferencias procesales sustanciales entre sí, entre las que destaca el carácter sumarísimo del primero respecto del segundo, cuyos plazos son más amplios.

Como lo ha determinado reiteradamente esta Sala Superior, el procedimiento especial sancionador constituye un procedimiento sumario, el cual se lleva a cabo durante el desarrollo de un proceso electoral, en los casos en que se

aduce violación a lo establecido en la Base III, del párrafo segundo del artículo 41, o a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se contravengan normas sobre propaganda política o electoral o se trate de actos anticipados de precampaña o de campaña.

Tomando en consideración la naturaleza de los procedimientos instaurados para que las autoridades electorales conozcan de las faltas y, en su caso, sancionen las infracciones a la ley electoral, al interpretar lo previsto en los artículos 41, Base III, párrafo segundo y 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo estipulado en los artículos 464 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 45, 46, 57, párrafo 2, 59 y 61 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, esta Sala Superior ha considerado, que durante los procesos electorales (federal o local), las presuntas infracciones a lo previsto en los artículos constitucionales citados deben conocerse a través del procedimiento especial sancionador, porque al tener la naturaleza de procedimiento sumario constituye el medio idóneo para resolver, en el menor tiempo posible, la infracción denunciada.

Sin embargo, partiendo de la base que en algunos casos la cuestión alegada ya no puede incidir o tener un efecto inmediato en el proceso electoral (ya sea por el tiempo que se necesitó para realizar la investigación o porque

SUP-REP-169/2016

concluyeron las etapas del proceso sin que se emitiera la resolución respectiva), esta Sala Superior ha estimado que, en esos casos, de manera excepcional resulta viable conocer de tales cuestiones mediante el procedimiento ordinario sancionador.

En tal virtud, conforme con la interpretación sistemática y funcional de los preceptos citados, esta Sala Superior ha concluido que cuando la autoridad reciba una denuncia estando en curso un proceso electoral federal o local y advierta que los hechos denunciados impactan la contienda respectiva (particularmente cuando el denunciante lo invoca en el escrito correspondiente) debe tramitar el procedimiento administrativo a través de la vía especial y, excepcionalmente, puede hacerlo mediante la vía ordinaria, si aprecia que lo denunciado ya no puede incidir o tener un efecto inmediato en el proceso electoral.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-492/2015 y SUP-REP-551/2015 consideró que la infracción relativa a la indebida utilización del padrón electoral –siempre que no incida en algún proceso electoral- se debe conocer a través de un procedimiento ordinario sancionador, a fin de contar con plazos más amplios para su instrumentación, así como la posibilidad de allegarse mayores elementos de convicción.

Ahora bien, en el escrito de queja presentado por el Partido Revolucionario Institucional se denunciaba, entre otras

cuestiones, la presunta utilización del padrón electoral, en el contexto del proceso electivo de sesenta integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Sin embargo, dado que la denuncia se presentó el dos de junio pasado, y la sentencia impugnada se emitió el veinte de julio del presente año, entonces es claro que la supuesta infracción denunciada no puede incidir o tener un efecto inmediato en las elecciones de la Ciudad de México, pues ya habían concluido las etapas relativas a la campaña y jornada electoral.

En ese orden de ideas, es correcto que la Sala Regional Especializada haya ordenado instruir un procedimiento ordinario sancionador para efecto de que la autoridad administrativa electoral realice mayores investigaciones y pueda allegarse de más elementos de convicción, en torno a la supuesta utilización indebida del padrón electoral, ya que acorde con la normatividad aplicable y los criterios citados tal infracción debe ser conocida precisamente a través de la vía procedimental ordinaria, cuya substanciación corresponde a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la resolución correspondiente al Consejo General, ambos del Instituto Nacional Electoral.

Por otra parte, en lo relativo al rebase de topes de gastos de campaña denunciado, la determinación de la responsable de dejar a salvo los derechos del partido denunciante también es correcta.

SUP-REP-169/2016

Esto, porque la Sala Regional Especializada no tiene competencia para conocer de dicha conducta, pues de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 196 y 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el supuesto rebase de tope de gastos de campaña constituye una infracción en materia de ingresos y egresos de los partidos políticos, por lo que el órgano competente para investigar dicha infracción es la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en tanto que la resolución respectiva corresponde emitirla al Consejo General de dicho instituto.

En efecto, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, incluidos los gastos de campaña, están a cargo de la citada unidad técnica, la cual tiene, entre otras atribuciones, revisar los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos, e instruir los procedimientos sancionadores respectivos por eventuales irregularidades, como el rebase de tope de gastos de campaña, para que, en su oportunidad, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita la resolución correspondiente.

Debe destacarse que la conducta relativa al rebase de tope de gastos de campaña, es diferente a la indebida utilización del padrón electoral y la consistente en la elaboración y distribución de propaganda electoral con material no reciclable ni biodegradable, de ahí que la Sala Regional Especializada al no tener competencia para pronunciarse al

respecto, determinó dejar a salvo los derechos del denunciante para efectos de que en su momento se inicie un procedimiento que analice conductas de fiscalización diferentes a las que se conocen en los procedimientos especiales y ordinarios sancionadores.

Conforme a lo expuesto, es claro que la denuncia en cuestión ponía en conocimiento de la autoridad electoral la supuesta existencia de tres infracciones distintas en materia electoral, las cuales, como se ha visto, deben ser sustanciadas en vías procedimentales distintas cuyas competencias también corresponde a autoridades diferentes.

Por tanto, es claro que la Sala Regional únicamente declaró inexistente la infracción que debía ser tramitada en el procedimiento especial sancionador.

En cambio, las restantes infracciones, al deber ser tramitadas en vías procedimentales distintas al especial sancionador, la competencia para conocer y resolver de las mismas correspondía a autoridades diversas a la Sala Regional Especializada, por lo que dicho órgano jurisdiccional se declaró incompetente para resolver sobre tales infracciones.

En ese sentido, es claro que hasta el momento no existe determinación alguna en torno a la existencia o inexistencia de las infracciones relativas a la indebida utilización del padrón electoral y rebase del tope de gastos de campaña, ya que, como se ha visto, dichas infracciones deben conocerse

SUP-REP-169/2016

mediante la vía de un procedimiento ordinario sancionador y de queja en materia de fiscalización, respectivamente.

Consecuentemente, si la Sala Regional Especializada determinó instaurar un procedimiento ordinario sancionador respecto de la indebida utilización del padrón electoral y dejar a salvo los derechos del denunciante para acudir al procedimiento de queja en materia de fiscalización, en lo relativo al supuesto rebase de tope de gastos de campaña, entonces es claro que tales determinaciones se encuentran apegadas a Derecho, puesto que, se insiste, dicho órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer y resolver ese tipo de procedimientos.

De ahí, que en forma alguna exista la incongruencia aducida por el recurrente.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. - Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausente el

SUP-REP-169/2016

Magistrado Flavio Galván Rivera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ