

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: SUP-REP-560/2015 Y
ACUMULADO

RECURRENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
REMBERTO ESTRADA BARBA

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

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL
CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIA: MARÍA FERNANDA
SÁNCHEZ RUBIO

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

SENTENCIA

Que recae a los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-560/2015 y SUP-REP-562/2015 interpuestos, el primero por el Partido de la Revolución Democrática, y el segundo por Remberto Estrada Barba, a fin de controvertir la sentencia de veintisiete de octubre de dos mil quince, emitida por la Sala Regional Especializada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSD-513/2015.

RESULTANDO:

I. Primera denuncia.

a. Presentación. El veinticuatro de marzo de dos mil quince, MORENA presentó ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral escrito que denominó "alcance a la queja" instaurada contra el Partido Verde Ecologista

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

de México, con motivo de la entrega de despensas en el estado de Quintana Roo, y solicitó el dictado de medidas cautelares.

b. Radicación. El veinticinco de marzo siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral radicó la denuncia con la clave UT/SCG/CA/MORENA/CG/41/2015; y ordenó remitir el mismo a la 03 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral en el estado de Quintana Roo, a fin de que en el ámbito de su competencia conociera del referido escrito.

Lo anterior, en virtud de que los hechos denunciados eran distintos a los denunciados en los procedimientos UT/SCG/PE/JCJ/CG/72/PEF/116/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/PEF/117/2015 –en los que se señaló la difusión, por parte del Partido Verde Ecologista de México, de propaganda en radio, televisión, Facebook, Twitter y páginas de internet–; además de que en dichos procedimientos ya se había ordenado el emplazamiento a las partes.

c. Recepción en la Junta Distrital. El treinta y uno de marzo siguiente, la autoridad instructora tuvo por recibido el oficio por el que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral remitió el escrito presentado por MORENA; radicó el procedimiento especial sancionador con el número de expediente 03CD/QROO/PES/0004/2015; admitió a trámite dicho procedimiento; ordenó la práctica de las diligencias de investigación para la integración del expediente y reservó acordar lo conducente respecto del dictado de las medidas cautelares y respecto del emplazamiento a las partes señaladas.

d. Acuerdo de desechamiento. El catorce de abril posterior, la autoridad instructora determinó desechar de plano la denuncia de MORENA, al considerar que no se aportaron los elementos necesarios para configurar plenamente la violación.

No obstante, esta Sala Superior determinó revocar el referido acuerdo mediante sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con el número SUP-REP-228/2015.

e. Admisión de la denuncia. En cumplimiento a dicha determinación, la autoridad instructora radicó el procedimiento especial sancionador con el número de expediente JD/PE/MORENA/JD03/QROO/PEF/14/2015, admitió a trámite la denuncia, y ordenó la práctica de diversas diligencias para la integración del expediente.

II. Segunda denuncia.

a. Presentación. El trece de mayo de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática presentó ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, escrito de queja contra el Partido Verde Ecologista de México y otros, con motivo de la entrega de despensas en el Estado de Quintana Roo.

En el mismo escrito solicitó el dictado de medidas cautelares.

En la misma fecha, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral remitió el escrito a la 03 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Quintana Roo, a fin de que en el ámbito de su competencia conociera del referido escrito.

b. Recepción de la segunda denuncia. El veintisiete de mayo siguiente, la autoridad instructora tuvo por recibido el oficio por el que la Unidad Técnica remitió el escrito del Partido de la Revolución Democrática; radicó el procedimiento especial sancionador con el número de expediente JD/PE/PRD/JD03/QROO/PEF/PEF/15/2015; admitió a trámite dicho procedimiento; ordenó la práctica de las diligencias de investigación para la integración del expediente y reservó acordar lo conducente respecto del dictado de las medidas cautelares, así como respecto del emplazamiento a las partes señaladas.

Asimismo, ordenó escindir la queja respecto de la entrega de despensas en un domicilio ubicado en el 01 distrito electoral federal en el Estado de Quintana Roo, toda vez que esos hechos se encontraban en el ámbito de

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

competencia de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Quintana Roo.

III. Acumulación y trámite posterior.

a. Acumulación. El veintiocho de mayo siguiente, la autoridad instructora ordenó la acumulación del procedimiento JD/PE/PRD/JD03/QROO/PEF/PEF/15/2015 al diverso JD/PE/MORENA/JD03/QROO/PEF/14/2015, al advertir que se trataba de los mismos hechos denunciados.

b. Acuerdo de medida cautelar. El cinco de julio siguiente, el 03 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Quintana Roo declaró improcedente la adopción de medidas cautelares.

c. Trámite y remisión a la Sala Regional Especializada. Previo emplazamiento y audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la autoridad instructora elaboró el informe respectivo y remitió el expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.

IV. Sentencia de la Sala Regional Especializada.

Tras concluir con la tramitación del procedimiento especial sancionador SRE-PSD-513/2015, el veintisiete de octubre de dos mil quince, la Sala Regional Especializada emitió sentencia, en la que determinó:

- a. Sobreseer el procedimiento especial sancionador incoado contra el Partido Verde Ecologista de México y Niños Verdes, A.C., respecto de la supuesta distribución de despensas;
- b. Declarar inexistentes las infracciones consistentes en la distribución de despensas, atribuidas al Partido Revolucionario Institucional y Mario Machuca Sánchez;
- c. Tener por acreditada la participación de Remberto Estrada Barba en la entrega de despensas denunciada, que reportan un beneficio

directo en especie, y en consecuencia, imponerle una sanción consistente en una multa equivalente a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, equivalente a \$70,100.00 (setenta mil cien pesos 00/100 M.N.); y

- d. Declarar inexistentes las infracciones consistentes en la distribución de artículos promocionales utilitarios elaborados con material no permitido, atribuidas al Partido Verde Ecologista de México.

V. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.

Inconforme con dicha resolución, el treinta de octubre de dos mil quince, Pablo Gómez Álvarez, representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Asimismo, el treinta y uno de octubre siguiente, Remberto Estrada Barba presentó dos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, el primero ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional Especializada, y el segundo ante la 03 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Quintana Roo.

VI. Integración de expedientes y turno.

Mediante acuerdo de treinta de octubre de dos mil quince, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-REP-560/2015 y turnarlo a la ponencia de la magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicha instrucción fue acatada por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior mediante oficio TEPJF-SGA-12899/15 de la misma fecha.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

Asimismo, por acuerdo de treinta y uno de octubre, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley acordó integrar el expediente SUP-REP-562/2015 y turnarlo a la ponencia de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, por tratarse de un asunto vinculado al diverso SUP-REP-560/2015, para los efectos indicados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Mediante oficio TEPJF-SGA-12906/15 la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior acató la referida instrucción.

VII. Radicación, admisión y cierre de instrucción.

En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar en su ponencia los expedientes del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-560/2015 y SUP-REP-562/2015, y admitirlos. Asimismo, declaró el cierre de instrucción y ordenó la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante los cuales se impugna una sentencia de la Sala Regional Especializada.

SEGUNDO. Acumulación. De la revisión de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes, se advierte que existe conexidad

en la causa, ya que se controvierte el mismo acto, y señalan como responsable a la misma autoridad, de ahí que por economía procesal se estima procedente acumular el expediente SUP-REP-562/2015 al diverso SUP-REP-560/2015, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior.

Lo anterior, 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 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente resolución, a los autos de los medios de impugnación acumulados.

TERCERO. Procedencia. Los medios de impugnación que se examinan, reúnen los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 42; 45, párrafo 1, inciso b); y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Requisitos formales. Las demandas cumplen los requisitos formales porque en sus escritos, las partes recurrentes: 1) Precisan su nombre; 2) Identifican el acuerdo impugnado; 3) Señalan a la autoridad responsable; 4) Narran los hechos en que sustenta su impugnación; 5) Expresan conceptos de agravio; y 6) Asientan su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica con la que promueven.

b) Oportunidad. Los recursos fueron promovidos de manera oportuna, toda vez que la sentencia impugnada le fue notificada a los recurrentes el veintinueve de octubre de dos mil quince,¹ y los recursos fueron interpuestos el treinta y treinta y uno de octubre, respectivamente; esto es,

¹ Según consta en las cédulas de notificación personal, que se encuentran en el expediente del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-560/2015.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

dentro del plazo de tres días previsto por el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación y personería. El presente requisito está satisfecho en los siguientes términos: Respecto de Pablo Gómez Álvarez, éste tiene acreditada su personalidad como representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por lo que hace a Remberto Estrada Barba, se advierte que promueve su recurso de revisión del procedimiento especial sancionador por su propio derecho, y en su calidad de diputado federal por el 03 distrito electoral en el Estado de Quintana Roo, postulado por la coalición integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México.

Lo anterior, en conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Interés jurídico. Ambos recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador en los que actúan. Por cuanto hace al Partido de la Revolución Democrática, en tanto que fue el partido que realizó la denuncia que dio origen a la sentencia impugnada, mientras que por lo que hace a Remberto Estrada Barba, en tanto que estima que la Sala Regional Especializada no debió imponerle una sanción por la distribución de despensas en el 03 distrito electoral del Estado de Quintana Roo.

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

CUARTO. Pretensión, causa de pedir y temática de agravios.

De la revisión integral de las demandas, se advierte que tanto el Partido de la Revolución Democrática como Remberto Estrada Barba pretenden que

se revoque la resolución dictada por la Sala Regional Especializada; sin embargo, su causa de pedir y agravios para sustentarla, son distintos.

El Partido de la Revolución Democrática solicita que se revise la sanción impuesta a Remberto Estrada Barba, toda vez que, en su concepto, se individualizó de forma incorrecta, además de que fue contrario a derecho que no se declarara como reincidente al candidato denunciado.

En concreto, afirman que la sanción impuesta no corresponde con la gravedad de la conducta denunciada, por lo que no cumple con la finalidad de inhibir futuras actuaciones similares.

Asimismo, se quejan de que la Sala Regional Especializada haya considerado como inexistente la infracción consistente en la distribución de artículos promocionales utilitarios elaborados con material no permitido, con motivo de la entrega de despensas. Lo anterior, pues sostienen que el que dichos artículos no contuvieran publicidad o propaganda del Partido Verde Ecologista de México o de su candidato, no es suficiente para no catalogarlos como utilitarios.

El Partido de la Revolución Democrática también hace valer como agravios las vistas que la Sala Regional Especializada ordena al superior jerárquico del Vocal Ejecutivo de la 03 Junta Distrital Ejecutiva en Quintana Roo, así como al Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional, y a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, ya que en su concepto, carecen de debida fundamentación y motivación.

La primera de ellas, toda vez que desde la emisión del acuerdo SRE-CA-416/2015 se había ordenado dar vista al superior jerárquico del Vocal Ejecutivo de la 03 Junta Distrital Ejecutiva en Quintana Roo, por lo que lo procedente no era ordenar una nueva vista, sino imponer medidas de apremio por la omisión en la que incurrió el referido Vocal Ejecutivo.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

Y la segunda, ya que la Unidad Técnica de Fiscalización ya conoció de las conductas denunciadas, incumpliendo con su obligación de determinar que Remberto Estrada Barba había rebasado el tope de gastos de campaña con la entrega de las despensas. Por ello, solicitan que en lugar de esta vista, se le imponga al candidato una sanción ejemplar.

Por su parte, Remberto Estrada Barba indica que le causa perjuicio la resolución, toda vez que la conducta que se le imputó constituye cosa juzgada. Explica que la distribución de despensas ya había sido juzgada por la Sala Regional Especializada, la cual determinó que los responsables directos de la conducta denunciada habían sido el Partido Verde Ecologista de México y la persona moral denominada “Niños Verdes, A.C.”, por lo cual es ilegal que de nueva cuenta se le pretenda atribuir algún tipo de responsabilidad a partir de una conducta que ya fue materia de pronunciamiento.

Además, alega que la resolución impugnada transgrede en su perjuicio el principio de legalidad, en virtud de que sin haber acreditado su participación en la conducta que se le imputa, se le sanciona. También se duele de una supuesta aplicación retroactiva de la ley, toda vez que la sentencia determinó que se había beneficiado de la distribución de despensas a partir de mayo de dos mil trece, y la infracción que se considera actualizada, está contemplada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, norma que entró en vigencia hasta dos mil catorce.

Esta Sala Superior estudiará los agravios planteados en un orden distinto al que han sido planteados por los recurrentes. Lo anterior, sin que ello les represente un perjuicio, en conformidad con la tesis de jurisprudencia 4/2000 de rubro “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”.²

² Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 4, año 2001, pp. 5 y 6.

Así, por cuestión de método, se analizará en primer lugar si fue conforme a Derecho que se considerara responsable de la distribución de despensas a Remberto Estrada Barba, o si como lo afirma el recurrente, la Sala Regional Especializada incurrió en una violación al sancionarlo por una conducta que ya había atribuido a alguien más. Esto, porque de ser fundado el agravio del recurrente, lo procedente sería revocar la resolución impugnada para el efecto de que no se le considerara como responsable al candidato, por lo que la sanción impuesta quedaría sin efectos. En caso de declarar el agravio infundado, esta Sala Superior procederá a analizar la sanción impuesta a Remberto Estrada Barba para verificar que la misma haya sido individualizada conforme a Derecho. Posteriormente, y dado que se trata de una conducta y sujeto distinto, se estudiará el agravio del Partido de la Revolución Democrática, consistente en que se le debió sancionar al Partido Verde Ecologista de México, además, por la distribución de utilitarios fabricados con material no textil.

Finalmente, se abordarán los agravios que hace valer el Partido de la Revolución Democrática contra las vistas ordenadas por la Sala Regional Especializada.

QUINTO. *Estudio de fondo.*

5.1. No fue incorrecto que se le atribuyera la distribución de despensas a Remberto Estrada Barba aunque ya se le hubiese atribuido al Partido Verde Ecologista de México.

Para llegar a esta conclusión, es importante retomar, en primer término, las consideraciones que hizo la Sala Regional Especializada al momento de resolver el procedimiento especial sancionador incoado en contra de Remberto Estrada Barba.

En primer término, destaca que el tres de julio de dos mil quince resolvió el expediente SRE-PSD-48/2015 y su acumulado SRE-PSD-310/2015, aclarando que algunas de las cuestiones planteadas en ese procedimiento

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

eran comunes con el SRE-PSD-513/2015 (que dio origen al presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador), en específico, que ambos procedimientos habían sido interpuestos para denunciar la distribución de despensas como actos de presión y coacción del voto del electorado, y que estaba probado que dicha distribución se había realizado en un domicilio ubicado en el distrito 03 electoral federal correspondiente a Cancún, Quintana Roo.

No obstante, no se trata del mismo asunto, ya que las quejas que dieron origen al expediente SRE-PSD-48/2015 y su acumulado SRE-PSD-310/2015 son las radicadas con las claves 03CD/QROO/PES/003/2015, JD/PE/PRD/JD03/QROO/PEF/6/2015 y JD/PE/PRD/JD03/QROO/PEF/7/2015, y en ellas se denunció al Partido Verde Ecologista de México; mientras que aquellas que se derivaron en el expediente SRE-PSD-513/2015, son las radicadas con las claves JD/PE/PRD/JD03/QROO/PEF/PEF/15/2015 y JD/PE/MORENA/JD03/QROO/PEF/14/2015, en las que se denunciaron a la coalición integrada por los partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional; Remberto Estrada Barba; Mario Machuca Sánchez y “Niños Verdes, Asociación Civil”.

Como se puede advertir, ambos procedimientos sancionadores fueron instaurados contra el Partido Verde Ecologista de México y la asociación “Niños Verdes, A.C.”, por lo cual, al momento de hacer su pronunciamiento en el SRE-PSD-513/2015, la Sala Regional Especializada consideró que únicamente para dichas partes denunciadas, surtía efectos de forma directa y refleja lo juzgado en los expedientes SRE-PSD-48/2015 y SRE-PSD-310/2015 acumulados, mismos que fueron confirmados en última instancia por esta Sala Superior en el SUP-REP-530/2015.

Para sustentar esto, indicó que operaba, por un lado, la figura de la cosa juzgada con eficacia directa, toda vez que los sujetos, objeto y causa resultaban idénticos en las dos controversias tratadas; y por el otro, que

también se actualizaba, la eficacia refleja, pues el Partido Verde Ecologista de México quedaba vinculado con la sentencia ejecutoriada del primero, al constituir ésta una decisión precisa, clara e indubitable respecto de su responsabilidad en la distribución de despensas en el 03 distrito electoral federal en el Estado de Quintana Roo, y no obstante, existía un segundo proceso que requería un nuevo pronunciamiento sobre el mismo hecho, pues era producto de una segunda queja instaurada contra el partido ya citado.

En consecuencia, determinó que con relación a la intervención del Partido Verde Ecologista de México y “Niños Verdes, A.C.”, en la distribución de despensas, se tenía que estar a lo resuelto en el expediente SRE-PSD-48/2015 y su acumulado SRE-PSD-310/2015, para evitar juzgarlos dos veces por la misma conducta; por lo que sobreseyó el procedimiento respecto de la responsabilidad de estos sujetos en la comisión de la infracción referida.

Asimismo, precisó que también se estudiaría la responsabilidad del Partido Revolucionario Institucional, Remberto Estrada Barba y Mario Machuca Sánchez, entonces candidatos propietario y suplente a diputados federales, por el 03 distrito electoral en el Estado de Quintana Roo. Lo anterior, al ser una cuestión que no había sido previamente analizada en el expediente SRE-PSD-48/2015 y su acumulado SRE-PSD-310/2015.

A partir de esto, la Sala Regional Especializada concluyó que la temática que se sometía a su consideración, era la posibilidad de la participación de nuevas personas en un hecho acreditado, a efecto de que respondieran por los hechos que se les eran atribuidos, lo que implicaba analizar las conductas desplegadas por los denunciados, y si el hecho acreditado vulneraba alguna otra disposición jurídica.

Ahora bien, para poder evaluar los razonamientos de la Sala Regional Especializada, es necesario retomar dos conceptos fundamentales: el de

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

cosa juzgada y el principio *non bis in ídem*. Lo anterior, pues el recurrente afirma que al habersele sancionado por la distribución de sentencias, cuando ya se había sancionado al Partido Verde Ecologista de México, transgrede en su perjuicio el principio de cosa juzgada, y en vía de consecuencia el de *non bis in ídem*.

La cosa juzgada significa dar definitividad al fallo, impidiendo que una misma situación se replantee.³

Esta figura, cuyo sustento constitucional se encuentra en los artículos 14 y 17 constitucionales, tiene límites objetivos y subjetivos. Los primeros son los supuestos en los cuales no puede discutirse en un segundo proceso lo resuelto en el anterior; mientras que los segundos se refieren a las personas que están sujetas a la autoridad de la cosa juzgada, la que en principio sólo afecta a quienes intervinieron formal y materialmente en el proceso, o bien, a quienes están vinculados jurídicamente con ellos.⁴

Por cuanto hace a los límites subjetivos, cabe destacar que respecto de la *causa petendi* (derecho invocado y fundamentos de hecho), identifican el fundamento de la pretensión, de manera que su valor obra para distinguir el alcance de la cosa juzgada lograda en el proceso donde se realiza, respecto de otro donde se intenta reiterar la motivación.

Así, en estos casos, la cosa juzgada adquiere el carácter de excepción y sirve para desplazar totalmente la vía replanteada. Consecuentemente, no actúa individualmente sino en el concierto de la triple identidad que exige esta excepción: sujetos (*eadem personae*), objeto (*eadem res*) y causa (*eadem causa petendi*).

³ Véase Gozáini, Osvaldo, *Elementos de Derecho Procesal Civil*, 2005, Editorial Ediar, Buenos Aires, pp. 392-395.

⁴ Véase el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 86/2008 de rubro "COSA JUZGADA. SUS LÍMITES OBJETIVOS Y SUBJETIVOS", consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, 9ª época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 590, registro 168958.

El límite subjetivo de la cosa juzgada se da, así, en el primer espacio, es decir, que **solamente alcanza a quienes han sido partes en el conflicto**.⁵

Ahora bien, si la identidad en la causa se entiende como el hecho generador que las partes hacen valer como fundamento de las pretensiones que reclaman, es requisito indispensable para que exista cosa juzgada que se atiende no únicamente a la causa próxima –consecuencia directa e inmediata de la realización del acto jurídico– sino además a la causa remota –causa supeditada a acontecimientos supervenientes para su consumación– pues sólo si existe esa identidad podría afirmarse que las cuestiones propuestas en el segundo procedimiento ya fueron materia de análisis en el primero, y que por ello deba declararse procedente la excepción con la finalidad de no dar pauta a posibles sentencias contradictorias.⁶

Por su parte, el principio *non bis in ídem* implica que nadie puede ser condenado dos veces por el mismo hecho. Básicamente, este principio, sustentándose en los principios de proporcionalidad y cosa juzgada, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o del desarrollo de dos o más procedimientos, sea en uno o más órdenes sancionadores, cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentes y siempre que no exista una relación de supremacía especial de la Administración.⁷

Este principio está contenido en el texto del artículo 23 constitucional, que dice: “Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene”.

De lo anteriormente reseñado, puede concluirse que solamente se puede alegar que se transgrede el principio *non bis in ídem* mediante la violación a la figura de la cosa juzgada, cuando se le sanciona al **mismo sujeto**, dos

⁵ Vid. Supra. Nota 3.

⁶ Véase tesis de jurisprudencia 1ª/J. 161/2007 de rubro “COSA JUZGADA. PRESUPUESTOS PARA SU EXISTENCIA”, consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1ª Sala, 9ª época, Tomo XXVII, febrero de 2008, p. 197, registro 170353.

⁷ Véase: Nieto, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 2011, Editorial Tecnos, 5ª edición, Madrid, pp. 429-431.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

veces por una misma conducta, situación que no ocurre en el presente caso.⁸

En efecto, Remberto Estrada Barba se queja de que en la sentencia del procedimiento especial sancionador identificada con la clave SRE-PSD-48/2015 y acumulado, confirmada por esta Sala Superior mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-530/2015, ya se había determinado que la responsabilidad por la distribución de despensas recaía en el Partido Verde Ecologista de México, por lo que no era posible sancionársele a él.

Sin embargo, el recurrente parte de una premisa inexacta, consistente en que no se le puede atribuir a dos sujetos distintos responsabilidad por una misma conducta, y en razón de eso, afirma que se transgrede en su perjuicio el principio *non bis in ídem* mediante la violación a la figura de la cosa juzgada.

Como ya se indicó, para que se violara el principio *non bis in ídem* y figura de la cosa juzgada, tendría que sancionársele al mismo sujeto por la conducta de distribución de despensas, y en el caso en que nos ocupa la Sala Regional Especializada dejó en claro que si bien el Partido Verde Ecologista de México era sujeto denunciado tanto en el procedimiento especial sancionador SRE-PSD-48/2015 y acumulado, como en el SRE-PSD-513/2015, ya no se le iba a sancionar en éste último por las conductas atribuidas en el primero, pues le aplicaba la cosa juzgada, y actuar en contrario, implicaría violar el principio *non bis in ídem*.

Esta situación no es aplicable a ninguno de los otros sujetos denunciados en el expediente SRE-PSD-513/2015, Remberto Estrada Barba incluido, pues no se trata de los mismos a quienes inicialmente se denunció, y en consecuencia, se sancionó en el SRE-PSD-48/2015 y acumulados. Así, si

⁸ Sobre el particular, Alejandro Nieto indica: "...en su origen el principio del *non bis in ídem* fue una derivación de la cosa juzgada en sus dos vertientes o efectos: el positivo –lo declarado por sentencia firme constituye la verdad jurídica– y el negativo –imposibilidad de que se produzca un nuevo planteamiento sobre el tema–.

bien es cierto que la conducta por la cual se le imputa responsabilidad al recurrente, es la misma por la cual se le sancionó al Partido Verde Ecologista de México, esto es, la distribución de despensas, resulta inexacto que se haya transgredido en su perjuicio el principio *non bis in ídem*, mediante la violación de la cosa juzgada, pues el recurrente es un sujeto distinto y también puede adjudicársele responsabilidad sobre la conducta. Máxime, cuando se trata de un procedimiento sancionador surgido a través de una denuncia distinta al que derivó en el procedimiento por el cual se sancionó al instituto político referido.

Cabe destacar, además, que la decisión de la Sala Regional Especializada, consistente en atribuirle responsabilidad a diversos sujetos por la misma conducta, no es contraria a Derecho como lo hace valer el recurrente, pues si varias personas contribuyen en la realización de una conducta ilícita, es inconcuso que todos deben ser sancionados, máxime cuando, en concepto de la autoridad responsable, quedó evidenciado que Remberto Estrada Barba, como candidato a diputado federal por el 03 distrito electoral en el Estado de Quintana Roo, se benefició con la distribución de las despensas.⁹

En consecuencia, como se adelantó, lo procedente es declarar **infundado** el agravio en estudio.

5.2. Análisis de la individualización de la sanción impuesta a Remberto Estrada Barba.

Tanto Remberto Estrada Barba como el Partido de la Revolución Democrática se quejan de la individualización que hizo la Sala Regional Especializada de la sanción impuesta al primero por la distribución de despensas realizada en el 03 distrito electoral del Estado de Quintana Roo.

⁹ Lo anterior tiene apoyo en la *ratio decidendi* de la tesis VI/2011 de rubro "RESPONSABILIDAD INDIRECTA. PARA ATRIBUIRLA AL CANDIDATO ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE CONOCIÓ DEL ACTO INFRACTOR", y la jurisprudencia 17/2010 de rubro "RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE", consultables, ambas, en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La primera en año 4, número 8, 2011, p. 36; y la segunda en año 3, número 6, 2010, pp. 33 y 34.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

Por una parte, Remberto Estrada Barba, alega que la sanción es ilegal, pues se le adjudicó responsabilidad por la distribución de despensas, sin haber acreditado su participación en la misma.

Además, indica que la individualización transgrede los principios de legalidad y retroactividad, derivado de que se le atribuye como ilícito haberse beneficiado por la distribución de despensas desde mayo de dos mil trece, cuando la disposición contenida en el artículo 209, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales entró en vigencia hasta dos mil catorce.

Por otra parte, el partido recurrente alega que la sanción impuesta es “irrisoria” ya que no corresponde a la gravedad de la conducta desplegada. Indica que la conducta debió calificarse como grave especial, ya que el responsable venía, desde años atrás, violentando la normatividad constitucional y legal electoral, sin ser sancionado. En consecuencia, solicita, que en atención a la gravedad que reviste la infracción, se le imponga una sanción mayor que permita inhibir que en un futuro se vuelvan a cometer ese tipo de infracciones.

Además, afirman que la Sala Regional Especializada individualizó incorrectamente la sanción, ya que no tomó en cuenta la reincidencia, valoró de forma errónea la capacidad económica del infractor, y no ponderó el dolo en la comisión de la conducta, tratándola como si fuera leve y dándole al denunciado, facilidades de pago, con el objeto de no lesionar su economía.

Se procede al análisis de los motivos de agravio.

5.2.1. Alegaciones de Remberto Estrada Barba.

5.2.1.1. Acreditación de la participación del recurrente en la conducta sancionada.

En primer término, respecto del agravio relativo a que se le sancionó por la distribución de despensas sin que se acreditara su participación en la conducta, esta Sala Superior considera que el mismo es **infundado**.

Lo anterior, toda vez que la Sala Regional Especializada sí logró acreditar la participación del entonces candidato en la distribución de despensas. En efecto, en la sentencia recaída al procedimiento especial sancionador SRE-PSD-513/2015, la sala responsable indicó que en autos obraban indicios respecto del conocimiento del entonces candidato de la entrega de despensas, a saber:

1. Contenido del reportaje transmitido el ocho de mayo de dos mil quince en el programa “Punto de Partida”, conducido por Denise Maerker, en el que se aprecia, de conformidad con dos segmentos del mismo, presentados en video, que Remberto Estrada Barba, a decir de la conductora, se deslinda de la “Fundación Familia Verde”, señalando lo siguiente:

“Nosotros tenemos doscientos mil afiliados en Quintana Roo, hay mucha gente que está afiliada, no sólo a las despensas...Han sido ya tres procesos electorales que nos viene acusando de esto, no hay relación [con el Partido Verde Ecologista de México]”

Afirmación recogida de un reportaje, cuyo contenido no fue tachado de falso o de haber sido modificado, y el cuál sirve para acreditar que Remberto Estrada Barba conocía de la entrega de despensas.

2. Impresión de una nota periodística correspondiente a la página electrónica <http://www.eluniversal.com.mx/estados/90438.html>, respecto a que conocía de la entrega de las despensas en mayo de dos mil trece, cuando ostentaba el cargo de Secretario General del Partido Verde Ecologista de México en Quintana Roo, misma que no fue desmentida por el entonces candidato.
3. Nota periodística visible en la página de internet <http://elpuntosobrelai.com/partido-verde-se-desmarca-de-la-entrega->

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

de-despensas-en-cancun/, la que fue ofrecida por el propio Remberto Estrada Barba, en la cual se señala:

“El dirigente estatal del Partido Verde, Remberto Estrada Barba negó que este instituto esté relacionado con la entrega de despensas y por el contrario, se pronunció a favor de que este tipo de apoyos se otorgue en más estados del país...Explicó que desde hace varios años la fundación ‘Niños Verdes por Amor a México’, que encabeza el senador con licencia Jorge Emilio González, entrega las despensas, pero reiteró que no tienen nada que ver con el Partido Verde”

La Sala Regional Especializada le otorgó a estos tres elementos probatorios un valor indiciario. Sin embargo, razonó que al constituir una pluralidad, ser diversos y unívocos, resultaban suficientes para tener por acreditado que Remberto Estrada Barba no sólo sabía de la entrega de las despensas acreditada en el expediente SRE-PSD-48/2015 y su acumulado SRE-PSD-310/2015, sino que, además, se benefició de ello.

Ahora bien, en concepto de esta Sala Superior, dicho razonamiento es conforme a Derecho, tal y como se expone a continuación.

La prueba indiciaria o circunstancial es aquella que se encuentra dirigida a demostrar la probabilidad de los hechos denominados indicios, mismos que no son constitutivos de un hecho ilícito, pero de los que, por medio de la lógica y las reglas de la experiencia se pueden inferir hechos ilícitos y la participación de un acusado.¹⁰

Para poder sostener la responsabilidad de una persona a través de la prueba indiciaria, deben concurrir diversos requisitos para que la misma se estime actualizada, pues de lo contrario existiría una violación al principio de presunción de inocencia.

¹⁰ Así lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1ª. CCLXXXIII/2013 (10ª) de rubro: “PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. SU NATURALEZA Y ALCANCES”, consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, 10ª época, libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, p. 1058, registro 2004757.

Los requisitos que deben concurrir para la debida actualización de la prueba indiciaria son: los indicios y la inferencia lógica. A su vez, los indicios deben cumplir con cuatro requisitos:

- a) Deben estar acreditados por mediante pruebas directas, esto es, los indicios deben estar encontrarse corroborados por algún medio de convicción;
- b) Deben ser plurales, es decir, la responsabilidad no puede sustentarse en indicios aislados;
- c) Deben ser concomitantes al hecho que se trata probar, es decir, con alguna relación material y directa con el hecho ilícito y el denunciado;
y
- d) Deben estar interrelacionados entre sí, esto es, deben formar parte de un sistema argumentativo de tal forma que converjan en una solución, pues la divergencia de alguno restaría eficacia a la prueba circunstancial en conjunto.¹¹

Así, en el caso concreto, los indicios presentados por la Sala Regional Especializada cumplen con las características mencionadas para probar que Remberto Estrada Barba tenía conocimiento del reparto de las despensas en el 03 distrito electoral del Estado de Quintana Roo, pues:

1. Está acreditado con tres piezas informativas, una de ellas proporcionada por el propio candidato, que él sabía de la entrega de despensas. En dichas piezas obra, incluso, reconocimiento de su parte, sobre el conocimiento de la distribución.
2. Se trata de tres piezas informativas provenientes de diversos medios de comunicación, con autorías distintas.
3. Son convergentes. Es decir, en las tres se aprecia que, aunque la intención es deslindar de la distribución de despensas al Partido

¹¹ Al respecto, tesis 1ª. CCLXXXIV/2013 (10ª) de rubro: "PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS INDICIOS PARA QUE LA MISMA SE PUEDA ACTUALIZAR", consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, 10ª época, libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, p. 1057, registro 2004756.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

Verde Ecologista de México, Remberto Estrada Barba conocía de su reparto.

4. Todos se interrelacionan entre sí para acreditar el conocimiento de la conducta por parte del entonces candidato a diputado federal.

Ahora bien, una vez que los indicios acreditaron el conocimiento de la distribución, la Sala Regional Especializada, acertadamente, tomó en cuenta que en la sentencia del procedimiento especial sancionador SRE-PSD-48/2015 y acumulado, misma que confirmó en última instancia esta Sala Superior en el SUP-REP-530/2015 había quedado firme la responsabilidad del Partido Verde Ecologista de México en la distribución de las despensas; y finalmente, realizó una inferencia lógica que le permitió concluir que Remberto Estrada Barba, al haber sido candidato de dicho instituto político en el distrito donde se habían repartido las despensas, había obtenido beneficio de las mismas.

De ahí que, contrario a lo alegado por el entonces candidato, se considere que la Sala Regional Especializada sí acreditó su responsabilidad en los hechos ilícitos denunciados y haya sido conforme a Derecho que le sancionara.

5.2.1.2. Aplicación retroactiva del artículo 209, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En segundo término, respecto al agravio relativo a que se le aplicó retroactivamente el supuesto contemplado en el artículo 209, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al considerar que el reparto de las despensas se había actualizado desde mayo de dos mil trece, cuando la referida norma entró en vigencia hasta mayo de dos mil catorce, esta Sala Superior lo considera **inoperante**.

El artículo 14, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene la prohibición de aplicar retroactivamente la ley, en perjuicio de persona alguna.

Así, para hacer el análisis de retroactividad de una norma, es necesario estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor.¹²

En el caso concreto, la Sala Regional Especializada determinó que Remberto Estrada Barba era responsable de la infracción prevista en el artículo 209, párrafos 1 y 5 así como 445, párrafo 1, inciso f) y 470, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haberse beneficiado del reparto de despensas en el domicilio ubicado en supermanzana 68, manzana 01, lote 36, en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, lo que ha sucedido mensualmente, al menos desde mayo de dos mil trece.

Asimismo, al momento de individualizar la sanción, en el rubro denominado “Circunstancias de modo, tiempo y lugar”, indicó lo siguiente:

“Así, se observa que el contenido de las despensas es similar, con un costo aproximado de \$230.00 [...] y que se entregan mes con mes, a una aproximada de trescientas despensas, de conformidad con el acta circunstanciada de dieciocho de mayo de dos mil quince, lo que considerando veinticuatro meses (de mayo de dos mil trece a mayo de dos mil quince) hace un total de siete mil doscientas despensas, con un valor total aproximado de \$1'656,000.00 [...]”

Sin embargo, fue omiso en considerar que la infracción contemplada en el artículo 209, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en “la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña

¹² Véase tesis de jurisprudencia 1ª/J. 78/2010 de rubro “IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS”, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, 9ª época, tomo XXXIII, abril de 2011, p. 285, registro 162299.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

o cualquier persona”, fue incluida dentro de los tipos administrativos electorales hasta la reforma publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, por lo que, en conformidad con el artículo transitorio único de la referida ley, entró en vigencia hasta el veinticuatro de mayo de dos mil catorce.

En atención a ello, tal y como lo aduce el actor, la Sala Regional Especializada le aplicó una norma que no existía en dos mil trece; sin embargo, esta Sala Superior advierte que la conducta por la que se le sancionó está penada por la normativa electoral desde antes de dos mil trece, por lo que fue conforme a Derecho que se le sancionara desde el momento en que se tuvo por acreditada el inicio de la entrega de las despensas.

En efecto, el artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta antes de la reforma de veinte de mayo de dos mil catorce, establecía en su párrafo tercero la prohibición de realizar actos que generen presión o coacción a los electores.

Por su parte, el Reglamento de Quejas y Denuncias del entonces Instituto Federal Electoral, definía como compra del voto lo siguiente:

“Artículo 8

De la compra y coacción del voto

1. Se entenderá por compra del voto: La acción de entregar, condicionar u ofrecer la entrega de dinero, o cualquier tipo de recompensa a los electores a fin de inducirles a la abstención o a sufragar a favor o en contra de un candidato, partido político o coalición.
2. Se entenderá por coacción del voto: El uso de la fuerza física, violencia, amenaza o cualquier tipo de presión ejercida sobre los electores a fin de inducirles a la abstención o a sufragar a favor o en contra de un candidato, partido político o coalición.”

A partir de estos dos preceptos normativos, esta Sala Superior ha sostenido que cuando se entrega, condiciona u ofrece la entrega de bienes a los electores a fin de inducirles a la abstención o a sufragar a favor o en contra de un candidato, partido político, o coalición, es indudable que la voluntad deja de estar exenta de libertad y queda subordinada a un elemento de presión.

Asimismo, se entiende que el proceso deliberativo se ve afectado cuando se ofrecen prestaciones para inducir el voto a favor, en contra de alguna opción política o incluso a la abstención, por lo que en ese supuesto, la voluntad queda sustituida al grado que el proceso deliberativo en el fuero interno deja de obedecer a la convicción personal para sujetarse a la presión provocada por un agente externo.

Por lo anterior, se ha concluido que la compra del voto es un acto de presión o coacción en atención a que mediante la entrega de dinero o de un pago, quien vende su voto se ve obligado a actuar conforme a lo comprometido, es decir, a emitirlo en un determinado sentido, lo que hace palpable la gravedad con que se afecta la libertad del voto pues el elector no podría actuar en un sentido diverso.

Este criterio se adoptó en sentencias como las recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-21/2014 y SUP-RAP-55/2014.

Conforme con este razonamiento, a partir de la reforma de dos mil catorce, el Constituyente Permanente determinó otorgarles más elementos a las autoridades electorales para sancionar la entrega de dádivas. Por ello, además, de mantener el texto del entonces artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el diverso 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tipificó en el artículo 209, párrafo 5 de la normativa en cita, la entrega de cualquier beneficio, en especie o efectivo, como una conducta sancionable en términos de la ley,

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

además, de configurarla como un indicio de presión al elector para obtener su voto.

A partir de lo anterior, podemos concluir que la entrega de bienes o dádivas por parte de los partidos políticos es una conducta irregular, objeto de sanción desde el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, esta Sala Superior concluye, que a pesar de que fue incorrecto que la Sala Regional Especializada no hiciera distinción entre las despensas que fueron entregadas antes de la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta conforme a Derecho sancionar al candidato por todo el tiempo que quedó acreditada la distribución de los referidos bienes, pues aunque de forma distinta, la mencionada conducta ya se encontraba tipificada como una infracción en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. De ahí que, como se anunció, el agravio hecho valer sea **inoperante**.

5.2.2. Alegaciones del Partido de la Revolución Democrática.

El Partido de la Revolución Democrática alega que la sanción impuesta a Remberto Estrada Barba no corresponde con la gravedad de la conducta desplegada. Afirma que la conducta debió calificarse como grave especial, y que la Sala Regional Especializada individualizó incorrectamente la sanción, ya que no consideró reincidente al denunciado, valoró de forma errónea su capacidad económica, además de que no ponderó el dolo en la comisión de la conducta.

5.2.2.1. Gravedad de la conducta.

Por cuanto hace al agravio relativo a que la conducta debió calificarse como grave especial, el mismo es **inoperante**, ya que en el presente caso se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada, en razón de lo resuelto por la Sala Regional Especializada en la ejecutoria dictada en el expediente SRE-

PSD-48/2015 y su acumulado, confirmado en última instancia por medio del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-530/2015.

La institución de la cosa juzgada debe entenderse como la inmutabilidad de lo resuelto en sentencias firmes, sin que pueda admitirse su modificación por circunstancias posteriores, pues en ella descansan los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica; sin embargo, existen circunstancias particulares en las cuales la eficacia de dicha institución no tiene un efecto directo respecto a un juicio posterior, al no actualizarse la identidad tripartita (partes, objeto y causa), sino una eficacia indirecta o refleja y, por tanto, el órgano jurisdiccional debe asumir los razonamientos medulares de la sentencia firme -cosa juzgada- por ser indispensables para apoyar el nuevo fallo en el fondo, sobre el o los elementos que estén estrechamente interrelacionados con lo sentenciado con anterioridad y evitar la emisión de sentencias contradictorias en perjuicio del gobernado.¹³

A partir de los elementos anteriores, esta Sala Superior ha considerado que los elementos que deben concurrir para producirse la eficacia refleja de la cosa juzgada, son los siguientes:

1. La existencia de un proceso resuelto y ejecutado;
2. La existencia de otro proceso en trámite;
3. Que los objetos de ambos litigios sean conexos, ya sea por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a tal grado que puedan producirse fallos contradictorios;
4. Que las partes del segundo proceso hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero;

¹³ Tesis de jurisprudencia 2ª/J. 198/2010 de rubro: "COSA JUZGADA INDIRECTA O REFLEJA. SU EFICACIA DENTRO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, 9ª época, Tomo XXXIII, Enero de 2011, p. 661, registro 163187.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

5. Que en ambos casos se presente un hecho o situación (elemento lógico) que resulte necesario para sustentar el sentido de la decisión;
6. Que en la sentencia ejecutoria se sustente un criterio preciso, claro y sin dudas sobre ese elemento lógico, y
7. Que para la solución del segundo litigio se requiera asumir un criterio sobre el elemento lógico común, por resultar indispensable para sustentar el fallo.¹⁴

En el caso que nos ocupa, resulta que al resolver el diverso procedimiento especial sancionador SRE-PSD-48/2015 y su acumulado (mismo que se confirmó en última instancia mediante el SUP-REP-530/2015), la Sala Regional Especializada determinó que el Partido Verde Ecologista de México era responsable directo de la entrega de despensas a afiliados y ciudadanos en el Estado de Quintana Roo.

Dicha sentencia fue inicialmente impugnada por los partidos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, ante esta Sala Superior, misma que integró los expedientes SUP-REP-416/2015 Y SUP-REP-464/2015, en los cuales resolvió devolver el expediente a la Sala Regional Especializada a fin de que ésta reindividualizara la sanción, en el entendido de que quedaba firme la acreditación de la infracción consistente en la entrega de despensas en el Estado de Quintana Roo.

Por cuanto hace a la calificación de la conducta, esta Sala Superior indicó:

“[...] esta Sala Superior considera que la falta no debió considerarse como leve, sino grave ordinaria, pues la responsable debió ponderar con mayor peso que no sólo se llevó a cabo en los días y fechas en los que acudió la autoridad electoral administrativa a realizar las diligencias de investigación, sino que fue una conducta que se llevó a cabo de forma previa por el PVEM en Cancún, Quintana Roo y que el monto erogado o involucrado en la actualización de la infracción no fue mínima. Esto es, el

¹⁴ Tesis de jurisprudencia 12/2003 de rubro: “COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA”, consultable en *Compilación 1997-2033. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, Jurisprudencia, pp. 248-250.

reparto de despensas se actualizó no sólo en el momento en que precisó la autoridad sino que fue previo”.

En cumplimiento a lo ordenado por este órgano jurisdiccional, el tres de julio de dos mil quince, la Sala Regional Especializada emitió una nueva resolución en la cual confirmó, la conducta del reparto de despensas, la responsabilidad del Partido Verde Ecologista de México y procedió a la individualización de la conducta, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Sala Superior al resolver el SUP-REP-416/2015 y su acumulado.

Los elementos de la conducta consistente en la distribución de las despensas, así como su gravedad, fueron confirmados en última instancia por la ejecutoria emitida por esta Sala Superior, recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-530/2015, por lo que adquirieron el carácter de cosa juzgada.

De tal forma, las partes en el presente medio de impugnación, están vinculadas a la determinación que previamente adoptó la Sala Regional Especializada, y que fue confirmada por esta Sala Superior, en relación a que la conducta consistente en la distribución de despensas en el 03 distrito electoral del Estado de Quintana Roo, debe considerarse como grave ordinaria.

De ahí que el agravio hecho vale por el Partido de la Revolución Democrática resulte **inoperante**, en razón de que opera la eficacia refleja de la cosa juzgada, pues su motivo de inconformidad, que es la calificación de la conducta, ya fue analizado y mereció un pronunciamiento de fondo por parte de la Sala Regional Especializada, el cual fue posteriormente confirmado por esta Sala Superior.

5.2.2.2. Falta de valoración de elementos para la individualización de la sanción.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

Ahora bien, por cuanto hace a las afirmaciones del partido recurrente, relativos a que la Sala Regional Especializada individualizó incorrectamente la sanción, ya que no consideró la reincidencia, valoró de forma errónea la capacidad económica del infractor y no ponderó el dolo en la comisión de la conducta, éstas se consideran **infundadas**, por una parte, e **inoperantes** por otra, según se expone a continuación.

a. Reincidencia.

La doctrina y la mayoría de las legislaciones penales, establecen que la reincidencia es la situación criminal en la cual incurre el delincuente cuando, habiendo sido juzgado y condenado en sentencia firme por un delito, comete otro u otros delitos. Por regla general, en la materia penal se distinguen dos tipos de reincidencia, a saber: **a)** la genérica, que se presenta cuando los delitos cometidos con posterioridad son de diferente tipo al sancionado en la sentencia anterior y condenado con autoridad de cosa juzgada, y **b)** la específica, cuando el nuevo delito cometido es análogo o igual al primero.

En materia de derecho administrativo sancionador, también se ha desarrollado el concepto de reincidencia. Así, tratadistas como Jesús González Pérez¹⁵, quien con base en la regulación y jurisprudencia establecida respecto al procedimiento administrativo sancionador español, han señalado criterios para considerar colmada la reincidencia en la materia administrativa.

Tales criterios son:

- a)** que el infractor haya sido sancionado por resolución administrativa firme, la cual debe existir al tiempo de cometerse la nueva infracción;
- b)** que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que respecto de ambas se proteja el mismo bien jurídico, y

¹⁵ Citado en ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. Manual de derecho administrativo sancionador, Aranzadi, Ignacio Navarra, 2005, pp. 260-262.

- c) que en ambas infracciones el bien jurídico se haya atacado de manera semejante (dolosa o culposamente).

Dicho autor sostiene que la firmeza es un elemento de tipo administrativo, esto es, cuando el acto administrativo no es susceptible de cuestionarse en recurso alguno.

Por otra parte, resalta la importancia de tomar en consideración el tipo o la naturaleza de los perjuicios causados por la infracción, puesto que las consecuencias lesivas del bien jurídico protegido son las que constituyen el punto medular para determinar la reincidencia y no los elementos accidentales en cada caso concreto.

Por último, González Pérez refiere que debe prevalecer la misma actitud (dolosa o culposa) en la transgresión del bien jurídico protegido, para que se pueda aplicar la reincidencia como factor para agravar la sanción.

De lo anterior se puede advertir, que los criterios asumidos en la doctrina para la aplicación de la reincidencia recogen la dogmática seguida en la materia penal pues, en ambos casos, la reincidencia implica un factor que se debe tomar en cuenta para establecer la pena o sanción, con la finalidad no sólo de observar cabalmente el principio de proporcionalidad, sino también, de evitar el abuso o los excesos en el ejercicio de la facultad sancionadora, garantizando, a su vez, al sujeto infractor la certeza de la correspondencia que debe existir entre el delito o la infracción con la pena o sanción.

En materia electoral, estos criterios no son ajenos, pues en los artículos 456, párrafo 1, inciso c), fracción II;¹⁶ 458, párrafo 5, inciso e) y, párrafo 6,¹⁷

¹⁶ **Artículo 456.**

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

[...]

c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

...

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé la reincidencia como un factor que debe tomarse en consideración al determinar la sanción correspondiente a la infracción a la normatividad.

Conforme con el texto legal, reincidente es aquél que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones legales, incurra nuevamente en la misma conducta infractora, lo que justifica que se pueda imponer una sanción con hasta el doble a la previamente establecida.

Al respecto, este órgano jurisdiccional en distintas ejecutorias¹⁸, ha sostenido que los elementos a tomar en cuenta para tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son los siguientes:

1. El infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. La infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico, y
3. En ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.¹⁹

III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

¹⁷ **Artículo 458.**

1. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se estará a lo siguiente:

...

e) La **reincidencia** en el incumplimiento de obligaciones, y

...

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

¹⁸ Véanse, por ejemplo, las recaídas a los recursos de apelación: SUP-RAP-83/2007; SUP-RAP-36/2010; SUP-RAP-52/2010; SUP-RAP-61/2010; SUP-RAP-200/2010; SUP-RAP-454/2012 y SUP-RAP-365/2012.

En razón de lo anterior, esta Sala Superior ha determinado que para considerar justificada plenamente la aplicación de la reincidencia, las autoridades administrativas electorales sancionadoras, deben de exponer de manera clara y precisa:

- a)** El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que se estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);
- b)** La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues este elemento no sólo ayuda a identificar el tipo de infracción cometida, sino también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y,
- c)** El estado procesal de la resolución donde se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de la resolución.

Además, esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-200/2010 sostuvo que:

- a)** En el derecho administrativo sancionador, la infracción a preceptos de un mismo ordenamiento legal, no conlleva, por ese sólo hecho, a tener demostrada la reincidencia, para efectos de agravar la sanción correspondiente, pues para ello se requiere que sean de naturaleza semejante.
- b)** La reincidencia genérica, entendida como la transgresión a normas o preceptos diversos a aquellos por los que se es sancionado, es decir, de naturaleza disímil, resulta insuficiente para considerarla como un factor de individualización encaminado a elevar la sanción al infractor, porque una de las características exigidas, es precisamente la vulneración al mismo bien jurídico protegido, lo cual implica la

¹⁹ Tesis de jurisprudencia 41/2010 de rubro "REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN", consultable en *Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, volumen 1.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

repetición de la falta, por lo que sólo la reincidencia de tipo específica sirve para tal efecto.

- c) Lo relevante de la reincidencia es que la conducta sancionada recaiga nuevamente sobre el mismo bien jurídico protegido por la norma, independientemente de que el precepto sea o no idéntico.
- d) Si las infracciones no son de igual naturaleza o el bien jurídico tutelado se transgrede de manera diferente, no se actualiza la reincidencia.
- e) Para configurar la reincidencia es menester que, con independencia del precepto legal aludido o los hechos que dan lugar a la conducta, la infracción cometida ponga en peligro el mismo bien o bienes protegidos directamente por la norma conculcada, y
- f) Aunque las faltas decretadas por la autoridad responsable transgredan la misma disposición jurídica, si las conductas que las motivaron fueron sustancialmente distintas, no es dable tener por actualizada la reincidencia.

De manera que, para que exista reincidencia, el infractor debe repetir la falta, es decir, infringir el mismo bien o bienes jurídicos tutelados por la misma norma, a través de conductas iguales o análogas por la que ya fue sancionado por resolución firme.

En el caso concreto, no se tiene registrado otro procedimiento especial sancionador donde se haya declarado a Remberto Estrada Barba, responsable de haberse beneficiado con el reparto de despensas, en contravención a lo establecido por el artículo 209, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de que el partido recurrente es omiso en referir cuáles son los supuestos “diversos procedimientos especiales sancionadores, en los que [Remberto Estrada Barba] negó tener participación alguna en la comisión de la conducta denunciada”.

En consecuencia, lo procedente es declarar **infundado** el presente agravio.

b. Dolo

Respecto al dolo, esta Sala Superior encuentra que, contrario a lo alegado por el Partido de la Revolución Democrática, la Sala Regional Especializada sí ponderó dicho elemento en la comisión de la conducta.

En efecto, una vez que determinó que Remberto Estrada Barba era responsable de la infracción prevista en el artículo 209, párrafos 1 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la sala responsable procedió a realizar la individualización de la sanción, tomando en cuenta los elementos que prevé el artículo 458 de la normativa citada, a saber:

- a. Tipo de infracción, conducta y disposiciones jurídicas infringidas;
- b. Bien jurídico tutelado;
- c. Singularidad o pluralidad de las faltas;
- d. Circunstancias de modo, tiempo y lugar;
- e. Intencionalidad;
- f. Reiteración de la infracción o vulneración sistemática de las normas;
- y
- g. Condiciones externas y los medios de ejecución.

Así, en el apartado relativo a la intencionalidad, la Sala Regional Especializada afirmó que: “Siguiendo lo señalado por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-416/2015 y SUP-REP-464/2015 acumulados, la infracción es dolosa, en atención a que la distribución de despensas se realizó para posicionar a un candidato frente al electorado en un proceso comicial electoral, favoreciendo directamente la candidatura de Remberto Estrada Barba”.

De ahí que no le asista la razón al partido recurrente, al afirmar que la sala responsable no tomó en consideración el dolo en la comisión de la conducta.

c. Capacidad económica.

Finalmente, por cuanto hace al agravio del partido recurrente relativo a que la sala responsable valoró de forma errónea la capacidad económica del infractor, esta Sala Superior lo estima **inoperante**.

Sobre el particular, cabe destacar que en la sentencia impugnada, la Sala Regional Especializada indicó lo siguiente respecto a las condiciones socioeconómicas del infractor:

“Es necesario considerar las condiciones socioeconómicas del infractor, a efecto de que la sanción impuesta no se constituya en una carga excesiva.

Así, la autoridad instructora, mediante oficio INE/JDE/03/VE/0339/2015 de diecinueve de agosto de dos mil quince, requirió a Remberto Estrada Barba, quien mediante escrito recibido por la instructora el veintiuno de ese mismo mes y año, sólo refirió que “dicha información se encuentra debidamente declarada ante la autoridad correspondiente”, por lo que esta Sala Especializada requirió al SAT dicha información lo que se cumplimentó mediante oficio 103-05-2015-0949 de once de septiembre del año en curso, documentación que obra en los autos del expediente SRE-CA-146/2015.

[...]

De esta manera, se consideran las percepciones anuales detectadas por el SAT en el año dos mil catorce, además de los ingresos que percibe actualmente como diputado federal, pues es un hecho público y notorio que detenta ese cargo, al resultar ganador de la contienda electoral en la que participó, resultado que fue confirmado mediante la resolución del expediente SUP-REC-494/2015 y Acumulados, de diecinueve de agosto de dos mil quince.

Así, dadas las características de la falta acreditada y el grado de responsabilidad establecido, atendiendo a las particulares condiciones socioeconómicas, resulta proporcional y adecuada una **multa equivalente a mil días de Salario Mínimo General Vigente en el**

Distrito Federal, equivalente a \$70,100.00 (setenta mil cien pesos 00/100 M.N.).

[...]

Precisado lo anterior, se considera adecuada la sanción impuesta, debido a que la falta fue calificada como grave ordinaria, se atienden las circunstancias subjetivas y objetivas que quedaron acreditadas, con el objeto de que la sanción pecuniaria establecida no resulte desproporcionada o gravosa de acuerdo con las constancias que obran en autos, y **Remberto Estrada Barba** pueda hacer frente a sus obligaciones derivadas de la presente determinación, y sin que en modo alguno se afecte el desempeño de sus actividades”.

En este sentido, es claro que la Sala Regional Especializada tomó en cuenta la declaración anual de percepciones del denunciado para el efecto de individualizar la sanción, acción que esta Sala Superior considera adecuada, sin que el partido recurrente exponga motivo alguno para controvertirla.

Sobre el particular, es importante destacar, además, lo siguiente.

El diseño legislativo de un régimen de sanciones debe responder a las exigencias de los principios de prohibición de multas excesivas y de proporcionalidad, contenidos en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal,²⁰ que establecen un mandato al legislador –así como una garantía para los ciudadanos– de que la imposición de una pena o sanción deberá ser proporcional al ilícito cometido. Ello se traduce en la necesidad de prever en sede legislativa un rango razonable de sanciones que permita a la autoridad impositora adecuar la sanción a cada caso concreto, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que permitan hacer un ejercicio de

²⁰ “Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

individualización y así cumplir con los parámetros constitucionales respectivos.

Lo anterior genera una facultad reglada²¹ para la autoridad en la calificación de la gravedad de cada conducta sancionable y la correspondiente individualización de la sanción, lo que implica que no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, pues debe dar cuenta de los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como de los motivos y razonamientos jurídicos en que se apoya la determinación particular de la sanción,²² en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 constitucional.²³

El artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece un catálogo de sanciones aplicables, entre otros sujetos, a los candidatos, por la comisión de las infracciones que se prevén en el artículo 445.

²¹ Las potestades regladas o vinculadas son aquellas en que existen normas que determinan si la administración ha de actuar, cómo debe hacerlo, cuál es la autoridad competente, así como cuáles son las condiciones de la actuación administrativa, o sea, "cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto". Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho administrativo*, t. I, 8ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, p. X-10.

²² Al respecto, véase la tesis CXXXIII/2002, de rubro "SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUÉL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN." Publicada en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, pp. 195 y 196.

²³ Al respecto, véase la jurisprudencia 2a./J. 144/2006: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad." 9ª Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre de 2006, tomo XXIV, p. 351, número de registro IUS 174094.

En concordancia con lo anterior, el artículo 458, párrafo 5, del cuerpo normativo en cita, establece los elementos que deberá tomar en cuenta la autoridad electoral para la individualización de las sanciones.

De todo esto, se advierte que al configurar el régimen de los ilícitos electorales, el legislador previó un sistema de sanciones que no únicamente da cuenta de un amplio espectro sobre posibles penalidades, sino que también informa –de manera enunciativa– de aquellos elementos a considerarse para verificar las particularidades del caso a sancionar, lo que permite a la autoridad electoral actuar en conformidad con el mandato constitucional de proporcionalidad en la imposición de sanciones ya referido.

En ese sentido, la correcta interpretación del dispositivo en comento debe realizarse a partir de su apreciación sistemática con el resto de las normas que conforman el régimen de sanciones por infracciones electorales –tanto las contenidas en la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como con los principios constitucionales en la materia–, lo que permite sostener la conclusión de que el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso, por lo que la Sala Regional Especializada, tomando en cuenta los parámetros previstos en el párrafo 5 del artículo 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456 para sancionar proporcionalmente los ilícitos, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o predeterminado.

A partir del razonamiento establecido, queda claro que la Sala Regional Especializada está en libertad de escoger dentro del catálogo de sanciones disponible, aquella que en su concepto se ajuste mejor a la infracción cometida por el sujeto responsable, y que en atención a ello, la labor de la

instancia revisora se debe limitar a verificar que la sanción impuesta esté justificada y debidamente fundada y motivada.²⁴

En consecuencia, al haberse demostrado que la Sala Regional Especializada valoró conforme a Derecho las condiciones socioeconómicas del candidato denunciado, y toda vez que la afirmación del partido recurrente consistente en que la sala responsable valoró de forma “errónea la capacidad económica del infractor” es subjetiva y genérica, es que, como se adelantó, el agravio hecho valer se considera **inoperante**.

5.3. Procedencia de una sanción por la distribución de utilitarios fabricados con material no textil.

El Partido de la Revolución Democrática se queja de que la Sala Regional Especializada haya considerado inexistente la infracción consistente en la distribución de artículos promocionales utilitarios elaborados con material no permitido, atribuida al Partido Verde Ecologista de México.

Lo anterior, pues considera que no era necesario, como lo argumentó la sala responsable, que las despensas contuvieran publicidad o propaganda del referido instituto político o de su candidato, para considerarse como artículos utilitarios, ya que hay una clara identificación del partido encargado de la distribución, toda vez que: (i) las bodegas donde se entregaban las despensas contenían propaganda del partido denunciado; y ii) para la entrega de las despensas se solicitaba a los ciudadanos que se afiliaran al Partido Verde Ecologista de México.

²⁴ Sobre el particular, García de Enterría afirma: “[...] Esta es una forma simple de explicar la doctrina (en la que no nos detendremos) del «margen de apreciación» de que se beneficia la apreciación administrativa de estos conceptos de valor, margen que otorga una cierta presunción de acierto dentro del «halo del concepto», pero aunque no llega hasta excluir la entrada del juez en su control directo, sí limita la posibilidad de una apreciación inmediata y propia por el juez de su efectividad y prima la ventaja posicional de la Administración respecto a la corrección de su apreciación. La posibilidad del control judicial está siempre abierta, pues, para verificar si esa posición inicial de objetividad en la apreciación administrativa puede o no mantenerse, lo cual deberá ejercerse normalmente a través de un control de los límites o de los excesos, siempre, por supuesto, posibles y que la prueba puede perfectamente poner de manifiesto y acreditar.” En: García de Enterría, Eduardo, *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, 2009, 6º edición, Editorial Thomson Civitas, España, p. 150.

Para poder evaluar el referido agravio, es necesario retomar las consideraciones que sustentaron el fallo de la Sala Regional Especializada.

Al momento de emitir su sentencia, la sala responsable sostuvo que no se actualizaba la infracción al artículo 209, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales consistente en la distribución de artículos promocionales utilitarios elaborados con material no permitido.

Para ello, en primer término, definió a los artículos promocionales utilitarios como todos aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

Explicó que en el contexto en que se contiene la palabra “utilitario”, se hace referencia a tener la cualidad de “útil”, es decir, “que trae o produce provecho, comodidad, fruto o interés”.

Por tanto, indicó que la expresión “artículo promocional utilitario” debe entenderse como una cosa o mercancía que tiene como finalidad dar a conocer algo y, que a la par, por sí mismo trae o produce sustancialmente un provecho, comodidad, fruto o interés. Por ello, consideró que para que un artículo sea promocional “utilitario”, no es suficiente que promueva o promocióne algo, sino que se trata de aquellos productos que cumplen con esa característica de utilidad, los cuales, acorde con el artículo 204 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral consisten en: banderas, banderines, gorras, playeras, chalecos, chamarras, sombrillas, paraguas y otros similares.

A partir de ello, concluyó que los artículos promocionales utilitarios son aquéllos que cumplen con el fin de traer o producir un provecho, comodidad, fruto o interés a la persona que los recibe, y en los mismos se contienen imágenes, signos, emblemas y expresiones que tienen por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

Con base en estos argumentos, determinó que en el caso concreto, no se actualizaba la infracción reclamada, toda vez que los artículos que forman parte de las despensas no pertenecían a la categoría de artículos promocionales utilitarios, pues no eran un instrumento de promoción que contuviera el emblema, la imagen, algún signo de algún partido político, coalición o candidato, ni contenían expresión alguna para difundir las propuestas de opción política alguna.

Agregó que ni los promoventes señalaban, ni en los elementos probatorios se establecía que los artículos que integraban la despensa incluyeran algún elemento que permitiera identificar al Partido Verde Ecologista de México, o a alguno de sus candidatos, ni que difundieran sus propuestas, y en atención a ello, desestimó el motivo de inconformidad del partido quejoso.

Ahora bien, en la presente instancia, el Partido de la Revolución Democrática alega que si bien las despensas no contenían publicidad, sí deben considerarse como utilitarios elaborados con material no permitido, ya que para su entrega, se solicitaba la afiliación al Partido Verde Ecologista, por lo que los ciudadanos estaban conscientes de quién era la persona que los estaba beneficiando. Asimismo, indican que había publicidad del Partido Verde Ecologista de México en la bodega donde se distribuyen las despensas.

Es importante destacar que esta última afirmación se sustenta en la declaración del Oficial de la Policía Federal Ministerial, Armando Froylan García Vargas, contenida en el oficio PGR/AIC/PFM/AUIOR/QROO/2189/2015, mismo que forma parte del expediente AP/PGR/QROO/CAN/089/2015-V, ofrecido en los autos del expediente SUP-REP-560/2015, y que es del tenor siguiente:

[...]

En relación a este punto el suscrito me constituí en el lugar mencionado en la indagatoria. Corroborando primero que fuer la dirección exacta.

Logrando ubicar el domicilio correcto que es el de SUPERMANZANA 68, MANZANA 1, LOTE 37, ENTRE LAS CALLES 29 Y 35 SOBRE LA CALLE 20 EN ESTA CIUDAD DE CANCÚN, BENITO JUÁREZ, QUINTANA ROO. En el cual se montaron vigilancias fijas y móviles en diferentes horarios observando que en la finca antes citada entraban muchas personas y al salir llevaban consigo una bolsa de plástico transparente conteniendo una despensa. Por lo que al realizar la vigilancia pie tierra se pudo observar una pancarta con la leyenda "BIENVENIDA FAMILIA AL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO"

[...]"²⁵

Esta afirmación, al haber sido realizada por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones,²⁶ tiene valor probatorio pleno, en conformidad con lo establecido por el artículo 16, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que resulta suficiente para acreditar la existencia de propaganda en el lugar de la entrega de despensas.

Una vez asentado lo anterior, esta Sala Superior considera incorrecta la postura asumida por la Sala Regional Especializada, de condicionar la actualización de la infracción consistente en distribución de promocionales utilitarios elaborados con material no textil, a la inclusión de elementos propagandísticos en el cuerpo del utilitario.

Lo anterior, porque existían elementos suficientes para que se asociara la entrega de las despensas al partido político denunciado, y en consecuencia, se pudiera identificar a quién se pretendía promover con la referida distribución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014

²⁵ Véase página 853 del cuaderno accesorio 1 del expediente SUP-REP-560/2015.

²⁶ De conformidad con el artículo 14, párrafo 4, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación son documentales públicas "los documentos expedidos, dentro del ámbito de sus facultades, por las autoridades federales, estatales y municipales".

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

realizó un análisis del contenido del artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y determinó que era inconstitucional la porción normativa que exigía que, para que la entrega de dádivas o beneficios directos se considerara prohibida, tenía que contener propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos.

Sobre el particular indicó que, el exigir que el ofrecimiento y entrega de material contuviese o llevase adherida propaganda alusiva al partido o candidato que con él se pretendiera promocionar, hacía nugatoria la prohibición de coaccionar o inducir el voto a cambio de dádivas, ya que inducía a suponer que si los bienes trocados por votos no exteriorizaban en forma concreta la imagen, siglas o datos que evoquen la propaganda electoral que se quiera difundir, entonces no habría forma de sancionar esta modalidad de coaccionar a los ciudadanos para que voten en favor de quien les quiere intercambiar el sufragio por bienes o servicios.

Afirmó, además, que la coacción del voto se produce en cualquier caso, aunque los bienes distribuidos no ostenten materialmente propaganda electoral, por lo que la redacción de la norma, había plasmado innecesariamente en su texto, una condición que hacía prácticamente nugatoria la intención del precepto, pues entonces bastaría con que los bienes y productos entregados al electorado no contuviesen alusiones al partido o candidato respectivo, para que, sabiendo quién fue la persona que la distribuyó, se produjera el daño que el legislador había querido evitar, aunque no lo haya hecho de forma eficaz, en perjuicio del principio de imparcialidad.²⁷

Si bien es cierto que el estudio aborda una conducta distinta a la reclamada en el presente asunto, resulta relevante, pues deja en claro que es posible que existan otros elementos que permitan que la ciudadanía identifique al sujeto que se está pretendiendo promocionar con la entrega de un bien o

²⁷ Véase sentencia del nueve de septiembre de dos mil catorce, recaída a la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

servicio, y en ese sentido, el instituto político cumpla con el fin de promoverse.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que por las características particulares que rodearon a la distribución de las despensas, mismas que se encuentran referidas y acreditadas dentro de los autos del expediente SUP-REP-560/2015, es posible configurar la conducta consistente en la entrega de artículos promocionales utilitarios elaborados con material prohibido.

En efecto, bajo la definición que la propia Sala Regional Especializada utilizó de “artículo promocional utilitario”, podemos llegar a la conclusión de que las despensas, al contener artículos básicos de limpieza y alimentos,²⁸ necesariamente cumplen con la exigencia de producir un provecho, comodidad, fruto o interés a la persona que los recibe; sin importar que su contenido no esté listado en el artículo 204 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, ya que es claro que dicho numeral es de carácter ejemplificativo, pues pretende enumerar artículos promocionales utilitarios que están permitidos, y no aquéllos que no deben entregarse, al estar elaborados con material distinto al textil, y por tanto prohibido. En ese sentido, pueden considerarse artículos utilitarios.

²⁸ Según las actas circunstanciadas levantadas por la autoridad instructora, las despensas contenían, al menos, los siguientes productos:

1. Un litro de aceite (alimento).
2. Dos kilos de harina (alimento).
3. Dos jabones (artículo de limpieza).
4. Un paquete de papel higiénico (artículo de limpieza).
5. Un kilo de azúcar estándar (alimento).
6. Un kilo de frijol negro (alimento).
7. Una pasta de dientes (artículo de limpieza).
8. Un kilo de arroz (alimento).
9. Dos paquetes de galletas Marías (alimento).
10. Una bolsa de leche (alimento).
11. Una bolsa de chocolate en polvo (alimento).
12. Dos bolsas de pastas para sopa (alimento).
13. Una caja de consomé de pollo (alimento).
14. Una bolsa de lentejas (alimento).
15. Una bolsa de sal de medio kilo (alimento).

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

Ahora bien, respecto a la finalidad de promover o promocionar a un instituto político, esta Sala Superior considera que las despensas, en virtud de los requisitos para su entrega, cumplen con dicho objetivo.

Lo anterior, pues tal y como se ha referido, en el lugar de la entrega había elementos suficientes para identificar que el proveedor de las despensas era el Partido Verde Ecologista de México, toda vez que existe evidencia de que en el lugar estaba colocada una pancarta con la leyenda “BIENVENIDO AL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO”. Además, según quedó acreditado, para la entrega de las referidas despensas, era necesario que los beneficiarios se afiliaran al instituto político mencionado; de ahí que resulta evidente que los ciudadanos a los que se les otorgaban las despensas tenían pleno conocimiento de quién era el proveedor de las mismas.

Aunado a lo anterior, es importante destacar, que las despensas también se entregaron durante el periodo de campaña del proceso electoral 2014-2015, que es precisamente cuando las mismas se vuelven artículos promocionales utilitarios, pues es claro que con su distribución se pretendió incentivar a los ciudadanos para que votaran por el Partido Verde Ecologista de México, y en concreto por los candidatos del 03 distrito electoral en el Estado de Quintana Roo.

Por lo anteriormente expuesto, es que esta Sala Superior considera que debe tenerse por configurada la infracción consistente en la distribución de “artículos promocionales utilitarios” fabricados con material no textil –o material prohibido–, ya que el supeditar la actualización de este supuesto normativo a que el producto en sí mismo contenga elementos que permitan identificar al instituto político que los reparte, implicaría hacer nugatoria la prohibición misma, pues es evidente, que si un partido político está entregando bienes que no están permitidos en la normativa electoral, buscará eliminar los elementos que lo vinculen a la misma, y no por ello

deja de hacerse promoción al distribuirlos, pues los ciudadanos lo ubican como el proveedor de los mismos.

Tal es el caso del Partido Verde Ecologista de México, el cual, según consta en los autos del expediente SRE-PSD-48/2015 y su acumulado, fue encontrado como responsable de la entrega de las despensas que hoy nos ocupa, a pesar de que durante la sustanciación del procedimiento, afirmó que el responsable era la asociación “Niños Verdes, A.C.”, lo que demuestra su intención de ocultar la conducta irregular en la que incurrió.

En consecuencia, esta Sala Superior considera **fundado** el agravio hecho valer por el Partido de la Revolución Democrática para los efectos que se precisarán en el apartado atinente.

5.4. Agravios enderezados contra las vistas ordenadas por la Sala Regional Especializada.

Finalmente, el Partido de la Revolución Democrática alega que las vistas que ordenó la Sala Regional Especializada están indebidamente fundamentadas y motivadas.

Respecto de la ordenada al superior jerárquico del Vocal Ejecutivo de la 03 Junta Distrital Ejecutiva en Quintana Roo, así como al Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional, indican que, a pesar de que ya se había dado una vista mediante el acuerdo SRE-CA-416/2015 de dieciocho de septiembre de dos mil quince, la Sala Regional Especializada vuelve a ordenar una vista, cuando en realidad lo que debió hacer era imponer medidas de apremio por la omisión en la que incurrió el Vocal Ejecutivo.

Dicho agravio resulta **infundado**.

El artículo 476 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece el procedimiento que debe realizar la Sala Regional Especializada al recibir un expediente por parte de algún órgano del Instituto Nacional Electoral, formado con motivo de una denuncia.

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

El inciso b) del numeral en cita, le permite que, cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o su tramitación, así como violaciones procesales, realice u ordene la realización de diligencias para mejor proveer. Asimismo, el inciso c) le permite imponer medidas de apremio, en caso de que persista la violación procesal, para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento, con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a los funcionarios electorales.

De lo anterior, puede concluirse que el artículo 476 prevé una facultad potestativa de la Sala Regional Especializada, y en concreto, del Magistrado Ponente para imponer medidas de apremio, cuando considere que son necesarias para garantizar la tramitación del procedimiento especial sancionador. En ese sentido, no es una obligación por parte del Magistrado Ponente imponerlas, máxime cuando considere que el expediente que se ha sometido a su consideración ha sido debidamente regularizado.

En consecuencia, contrario a lo afirmado por el Partido de la Revolución Democrática, la Sala Regional Especializada sí puede determinar en la sentencia definitiva que emita, dar vista al superior jerárquico de los servidores públicos encargados de la instrucción del procedimiento especial sancionador, para que éstos procedan en términos de responsabilidad administrativa, como lo prevé la última parte del inciso c) del artículo 476 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y no es obligatorio que proceda a imponer una medida de apremio, pues esta es una alternativa, por la que puede optar, en caso de así considerarlo.

Ahora bien, con respecto a la vista ordenada a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, el Partido de la Revolución Democrática sostiene que también está indebidamente fundamentada y motivada, pues dicha Unidad Técnica ya conoció de las conductas

denunciadas, y no se pronunció conforme a Derecho. Por ello, solicitan que en lugar de la vista, se sancione de forma ejemplar a los denunciados.

El motivo de agravio hecho valer es **inoperante**.

Ello, porque el Partido de la Revolución Democrática no controvierte las razones por las cuales la Sala Regional Especializada determinó dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización.

En efecto, la Sala Regional Especializada, al dictar la sentencia que nos ocupa, indicó lo siguiente:

“[...] Ahora bien, al resolverse el expediente SUP-RAP-514/2015, la Sala Superior señaló que el INE, durante la fiscalización los gastos de campaña, consideró los gastos no reportados relativos a la entrega de despensas en el Distrito 03 del estado de Quintana Roo por lo cual, la Sala Superior determinó que los gastos relativos a las despensas sí habían sido contabilizados en el rubro indicado en ese Distrito.

No obstante lo anterior, la Sala Superior ordenó al Consejo General del INE, que en un procedimiento distinto determinara lo que en Derecho correspondiera respecto de la **omisión** de reportar dichos gastos de campaña relacionados con la entrega de las despensas, así como la responsabilidad respecto del candidato a diputado federal denunciado.

Respecto de la primera cuestión, es decir, la determinación respecto a la omisión de reportar los gastos relativos a la entrega de las despensas, en cumplimiento de lo ordenado por la Sala Superior, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, el veintiocho de agosto del presente año, inició el procedimiento identificado con la clave INE/P-COF-UTF/429/2015, mismo que fue resuelto por el Consejo General de ese Instituto, el catorce de octubre, mediante resolución INE/CG883/2015.

En este sentido, la **omisión** de reportar los gastos relacionados con la entrega de las despensas, fue materia del procedimiento referido, mismo que resolvió el Consejo General del INE y no del presente procedimiento especial sancionador, ya que tal investigación implicaba desplegar facultades de investigación técnicas específicas propias de la Unidad

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

Técnica de Fiscalización que no cuenta con las limitantes temporales en la investigación propias del presente procedimiento, y no es dable iniciar un segundo procedimiento para los mismos efectos, esto es, establecer la posible responsabilidad **por haber omitido reportar como gastos de campaña, los relativos a la entrega de las despensas.**

[...]

No obstante lo anterior, con copias certificadas de los autos del presente expediente, se ordena dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, para que en el ámbito de sus atribuciones determine si existe alguna otra infracción relacionada con la entrega de las despensas referida”.

Sobre el particular, el único motivo de disenso que alega el Partido de la Revolución Democrática es que la Unidad Técnica de Fiscalización ya conoció de las conductas denunciadas; sin embargo, no toma en consideración que la vista que emite la Sala Regional Especializada es para que dicha Unidad determine si existe alguna otra infracción relacionada con la entrega de las despensas, máxime que en el procedimiento especial sancionador finca responsabilidad a nuevos sujetos.

Además, la Sala Regional Especializada actúa conforme a Derecho al dar vista para que sean investigadas y sancionadas conductas que inciden en ámbitos de competencia distintos al suyo, como lo es la fiscalización de los recursos públicos.

Por ello, al tratarse las afirmaciones del partido recurrente de apreciaciones genéricas, subjetivas y que no controvierten los razonamientos de la Sala Regional Especializada, lo procedente es desestimar el agravio hecho valer.

SEXTO. Efectos.

Al ser fundado el agravio expuesto por el Partido de la Revolución Democrática relativo a la actualización de la infracción prevista en el diverso

párrafo 3 del artículo mencionado, lo procedente es **revocar** la sentencia impugnada.

Derivado de lo anterior, la Sala Regional Especializada deberá considerar actualizada la infracción consistente en la entrega de artículos promocionales utilitarios elaborados con material distinto al textil, y en consecuencia, atribuibles al Partido Verde Ecologista de México y a Remberto Estrada Barba, y proceder a determinar las sanciones correspondientes.

Una vez hecho lo anterior, deberá informar de ello a esta Sala Superior, en el transcurso de las veinticuatro horas siguientes a que ocurra.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-562/2015 al diverso SUP-REP-560/2015, en consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia a los autos del recurso acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia impugnada, en los términos precisados en el considerando sexto de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en términos de ley corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

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

SUP-REP-560/2015 Y ACUMULADOS

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO