

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-561/2015,
SUP-RAP-562/2015, SUP-RAP-
563/2015 y SUP-RAP-588/2015
ACUMULADOS

RECURRENTES: MORENA,
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA, PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL, SERGIO AGUAYO
QUEZADA Y OTROS

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: MAURICIO I. DEL
TORO HUERTA, JAVIER MIGUEL
ORTIZ FLORES, AGUSTÍN SAÉNZ
NEGRETE Y JORGE ALBERTO
MEDELLÍN PINO

Ciudad de México a cinco de octubre de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en los recursos de apelación al rubro identificados, en el sentido de declarar **INFUNDADA** la pretensión de que se declare la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia. El veintinueve de abril de dos mil quince, el ciudadano Sergio Aguayo Quezada, por propio derecho y en representación de diversos ciudadanos, entre ellos, los que suscribieron la plataforma denominada *change.org* #QuitenRegistroAlVerde, solicitaron la pérdida y/o cancelación del registro al Partido Verde Ecologista de México por el conjunto y magnitud de violaciones graves, sistemáticas y reiteradas cometidas durante los procesos electorales 2014-2015.

2. Radicación y determinación vía procesal. El cuatro de mayo siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (en adelante, Unidad Técnica) acordó, entre otras cuestiones, radicar la referida queja, así como conocer de ésta, a través del procedimiento ordinario sancionador.

3. Juicio ciudadano. Inconformes con el acuerdo referido en el numeral anterior, Sergio Aguayo Quezada, por propio derecho y en representación de diversos ciudadanos, promovieron juicio ciudadano **(SUP-JDC-986/2015)**, ya que, entre otras cuestiones, su escrito de veintinueve de abril era una petición y no una denuncia, además de que ésta estaba dirigida al Consejo General y no así a la Unidad Técnica.

4. Emplazamiento. El once de mayo siguiente, la Unidad Técnica acordó, entre otras cuestiones, que los hechos denunciados consistían en que durante el proceso electoral

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

2014-2015, el Partido Verde Ecologista de México incurrió en lo siguiente: i) uso de recursos públicos y privados ilegales; ii) contratación y adquisición mediante sus legisladores de cerca de 300,000 spots en televisión de manera ilegal; iii) transmisión ilegal y reiterada en los tiempos del Estado mexicano de propaganda prohibida por las autoridades electorales; iv) contratación de espectaculares y propaganda fija ilegal en miles de espacios urbanos en todas las entidades del país; v) compra y transmisión ilegal de propaganda (cineminutos) en prácticamente todas las salas cinematográficas del país; vi) propaganda ilegal en tortillerías; vii) contratación de propaganda ilegal en las revistas del Grupo Televisa; viii) distribución en todo el país, de miles de tarjetas de descuento que contravienen las disposiciones electorales; ix) entrega de vales de lentes con graduación gratuitos en distintas entidades del país; x) uso y transmisión de propaganda falsa con la que ilegalmente pretende engañar a la ciudadanía usando programas de gobierno para promoverse; xi) llamadas telefónicas a casas para anunciarse; xii) impresión y distribución de cuatro millones de calendarios producidos con materiales no biodegradables prohibidos por la ley; xiii) uso ilegal de datos personales, del padrón electoral, de padrones públicos y de empresas privadas para hacer llegar propaganda, y xiv) desacato reiterado de órdenes provenientes de autoridades electorales para suspender su propaganda ilegal.

Derivado de los referidos hechos, la Unidad Técnica acordó admitir a trámite la denuncia como procedimiento ordinario

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

sancionador y, por ende, emplazar al Partido Verde Ecologista de México para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

5. Solicitud pérdida de registro. El trece de mayo siguiente, el Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática en el Municipio de Zacatecas, Zacatecas, solicitó a la Consejera Presidenta de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la mencionada entidad federativa, la cancelación del registro Partido Verde Ecologista de México, ya que, desde su perspectiva, se violó de manera grave y sistemática a la normatividad electoral.

6. Solicitud pérdida de registro. El dieciocho de mayo siguiente, los representantes de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, MORENA y Humanista, así como los consejeros del Poder Legislativo de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, ante el Instituto Nacional Electoral, solicitaron al Secretario Ejecutivo de dicho Instituto que en el orden del día para la sesión extraordinaria del Consejo General, se incluyera el “Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ordena el inicio del procedimiento de pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México por incumplir de manera grave y sistemática las obligaciones que le señala la normatividad electoral”.

7. Vista de alegatos. El diecinueve de mayo siguiente, la Unidad Técnica acordó un plazo de cinco días, para que las

partes (el Partido Verde Ecologista de México y Sergio Aguayo Quezada), manifestaran lo que a su derecho conviniera.

8. Acuerdo INE/CG301/2015. El veinte de mayo siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con motivo de la petición que se iniciara el procedimiento de pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México (referida en el numeral 6 de la presente sentencia) acordó, entre otras cuestiones, que se turnara a la Secretaría Ejecutiva el expediente, para que hiciera el análisis sobre el cauce legal que le corresponde a la solicitud de pérdida de registro del referido partido político.

9. Determinación de la vía. El veintidós de mayo siguiente, el Secretario Ejecutivo del Instituto instruyó a la Unidad Técnica que registrara y radicara como procedimiento ordinario sancionador la solicitud de pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México.

10. Emplazamiento. En cumplimiento a lo anterior, el veintiséis de mayo siguiente, la Unidad de Técnica acordó, entre otras cuestiones, radicar y admitir la denuncia a procedimiento ordinario sancionador, así como emplazar al Partido Verde Ecologista de México.

11. SUP-JDC-986/2015. El veintisiete de mayo de dos mil quince, la Sala Superior resolvió, entre otras cuestiones, que la Unidad Técnica tenía atribuciones para iniciar un procedimiento ordinario sancionador, derivado de su escrito de petición de

cancelación y/o pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México, por lo que confirmó el acuerdo impugnado.

12. Recepción y glosa de la denuncia del Partido de la Revolución Democrática de Zacatecas. El veintinueve de mayo siguiente, la Unidad Técnica acordó la recepción de la denuncia del Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática en el Municipio de Zacatecas, Zacatecas, antes referida, y glosar la documentación al procedimiento ordinario sancionador, derivado de la solicitud de diversos partidos políticos (numeral 6 de los antecedentes de la presente resolución), toda vez que guarda relación con los hechos denunciados.

13. Vista de alegatos. El tres de junio siguiente, la Unidad Técnica acordó un plazo de cinco días, para que el Partido Verde Ecologista de México y el Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática, manifestaran lo que a su derecho conviniera.

14. Acumulación. El veinte de julio siguiente, la Unidad Técnica acordó, entre otras cuestiones, acumular los dos procedimientos ordinarios sancionadores de mérito (el incoado por Sergio Aguayo Quezada y diversos ciudadanos y, por otra parte, el incoado por los partidos políticos mencionados), ya que ambos versan sobre la cancelación y/o pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México.

15. Acto impugnado. El doce de agosto siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución INE/CG640/2015, en la que resolvió que no había lugar a la cancelación o pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México.

16. Recursos de apelación. Inconformes con lo anterior, el dieciséis de agosto siguiente, los partidos políticos MORENA, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, interpusieron recursos de apelación, respectivamente. Por otra parte, el veintidós de agosto siguiente, Sergio Aguayo Quezada y otros, interpusieron recurso de apelación (la resolución impugnada les fue notificada el dieciocho de agosto anterior).

17. Trámite y sustanciación. Con motivo de lo anterior, Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar los expedientes **SUP-RAP-561/2015** (MORENA), **SUP-RAP-562/2015** (Partido de la Revolución Democrática, **SUP-RAP-563/2015** (Acción Nacional) y **SUP-RAP-588/2015** (Sergio Aguayo Quezada y otros), y turnarlos a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

18. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los citados medios impugnativos en la ponencia a su cargo, los admitió a trámite y, al no existir alguna cuestión pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver la controversia planteada, 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, 42, párrafo 1 y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación a través de los cuales se impugna una resolución dictada por uno de los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral, en el caso, su Consejo General, a través de la cual se decidió sobre la petición de declarar la pérdida o cancelación del registro legal del Partido Verde Ecologista de México como partido político nacional, derivada de un procedimiento ordinario sancionador sustanciado por la propia autoridad electoral administrativa.

2. ACUMULACIÓN

De la lectura integral de los escritos de demanda se advierte que los recurrentes impugnan el acuerdo INE/CG640/2015 a

través del cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó que no había lugar a la cancelación o pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México.

En ese sentido, al existir identidad en la materia de la impugnación y la autoridad señalada como responsable, así como en las pretensiones de los recurrentes, se surte la conexidad de la causa; de ahí que, con fundamento 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 y 80, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación, se decreta la acumulación de los recursos de apelación **SUP-RAP-562/2015**, **SUP-RAP-563/2015** y **SUP-RAP-588/2015**, al diverso recurso de apelación **SUP-RAP-561/2015**, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según se advierte de los autos de turno. Consecuentemente, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los autos de los expedientes acumulados.

3. PROCEDENCIA

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia del recurso de apelación previstos en los artículos 7°, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, y 45 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

SUP-RAP-561/2015 y acumulados

3.1. Forma. Los escritos impugnativos se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, en ellos se hace constar los nombres de los recurrentes y las firmas autógrafas, sus respectivos domicilios para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto controvertido y la autoridad responsable; se narran los hechos en que se basan las impugnaciones; los agravios que estiman les causa el acto combatido; las disposiciones jurídicas supuestamente violadas, y se ofrecen pruebas.

3.2. Oportunidad. Respecto a los **SUP-RAP-561/2015** (MORENA), **SUP-RAP-562/2015** (Partido de la Revolución Democrática, **SUP-RAP-563/2015** (Acción Nacional), se satisface, toda vez que la resolución impugnada fue emitida el doce de agosto de dos mil quince, y los medios impugnativos que se resuelven se interpusieron el dieciséis agosto siguiente; por tanto, se concluye que al haberse presentado dentro el plazo de cuatro días previsto para ello.

Por lo que hace al **SUP-RAP-588/2015** (Sergio Aguayo Quezada y otros), también se satisface, toda vez que de las constancias de autos, se advierte que la resolución impugnada le fue notificada el dieciséis de agosto de dos mil quince y su recurso lo interpuso el veintidós de agosto siguiente, por lo que está dentro del plazo de cuatro días.

3.3. Legitimación y personería. Se tienen por colmados los requisitos bajo análisis, pues los partidos políticos nacionales y ciudadanos están en aptitud jurídica para interponer el recurso de

apelación. En el caso de los partidos políticos, se acredita la personería de quienes se ostentan como sus representantes, ya que la autoridad responsable les reconoce tal calidad al rendir los correspondientes informes circunstanciados.

3.4. Interés jurídico. Se surte en el caso respecto de todos los apelantes puesto que, se advierte que fueron quienes solicitaron a la autoridad administrativa electoral, la pérdida o cancelación del registro como partido político nacional del Verde Ecologista de México, por tanto, tiene interés en combatir lo decidido en el procedimiento que resuelve tal pretensión.

3.5. Definitividad. Este órgano jurisdiccional advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por los apelantes antes de acudir a esta instancia federal, por lo que debe tenerse por cumplido el requisito de procedencia en estudio.

4. TERCERO INTERESADO

Tomando en consideración que en el expediente **SUP-RAP-561/2015** y **SUP-RAP-563/2015**, el Partido Verde Ecologista de México, presentó escritos en lo que compareció con el carácter de tercero interesado, de tal suerte que esta Sala Superior proceda a analizar si cuenta con los requisitos para tenerlo con dicho carácter en el presente juicio.

4.1. Legitimación. El Partido Verde Ecologista de México está legitimado para comparecer al presente juicio en términos del

SUP-RAP-561/2015 y acumulados

artículo 12, párrafo 1, inciso c), párrafo 2, de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Personería. Se tiene por acreditada la personería de Jorge Herrera Martínez, representante del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que está reconocida por la responsable en los autos del presente expediente.

4.2. Oportunidad. Los escritos de tercería fueron presentados dentro del plazo legal de setenta y dos horas, ya que de autos consta que la resolución le fue notificada de manera personal el dieciocho de agosto de dos mil dieciséis y los ocursoos se presentaron el diecinueve de agosto siguiente, de ahí que dicho requisito se tenga por cumplido.

4.3. Requisitos del escrito. En los escritos que se analizan, se hace constar: el nombre del tercero interesado y la firma autógrafa del representante que promueve en nombre del compareciente, la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

En consecuencia, al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia de este recurso, lo conducente es entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada.

5. CAUSA DE IMPROCEDENCIA

Este órgano jurisdiccional advierte que en el expediente del recurso de apelación **SUP-RAP-563/2015**, el Partido Verde

Ecologista de México presentó escrito como tercero interesado, en el cual aduce que los medios de impugnación promovidos por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional, se deben desechar, pues se actualiza la causa de improcedencia de frivolidad, prevista en el párrafo tercero del artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que para considerarse que un medio de impugnación es *frívolo* debe ser notorio el propósito del denunciante de interponerlo sin existir motivo o fundamento para ello, o bien, que aquél no pueda alcanzar su objeto; dicho de otro modo, la frivolidad implica que el medio de defensa sea totalmente inconsistente, insustancial, intrascendente o se contraiga a cuestiones sin importancia.

En el caso, se estima que dicha causal de improcedencia es **infundada**, porque de la lectura de los medios de impugnación interpuestos por los partidos políticos recurrente, se advierte que no son intrascendentes ni carecen de sustancia jurídica los argumentos vertidos en ellos, pues aducen conceptos de agravio, mediante los cuales controvierten que, contrario a lo sustentado por la autoridad responsable, el Partido Verde Ecologista de México sí vulneró de manera grave y sistemática los principios rectores en materia electoral, por lo que se debe de decretar la pérdida de registro del partido político.

Por lo tanto, con independencia de que los conceptos de agravio hechos valer por los recurrentes puedan ser o no

fundados, los medios de impugnación que se resuelven no resultan frívolos.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Síntesis de agravios

6.1.1. MORENA (SUP-RAP-561/2015)

I. Debido proceso. El recurrente considera que la autoridad responsable vulneró su derecho de debido proceso y tutela judicial efectiva, toda vez que no fue emplazado a la audiencia de pruebas y alegatos y tampoco se le puso el expediente a la vista, una vez concluida la audiencia de alegatos, para que un plazo de cinco días hubiese manifestado lo que a su derecho conviniera, de conformidad con lo previsto por el artículo 469, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral.

Al respecto, el recurrente destaca que la autoridad administrativa electoral solo dio vista de los alegatos al Partido Verde Ecologista de México, al Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática en el Municipio de Zacatecas, Zacatecas, así como a Sergio Aguayo Quezada.

II. Falta de exhaustividad. El partido considera que la autoridad responsable, de manera incorrecta, se limitó a sustanciar los procedimientos ordinarios sancionadores, de

conformidad con el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos (**pérdida de registro**), cuando también tuvo que haber incluido la actualización del supuesto previsto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a) fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (**cancelación del registro**), toda vez que entre los hechos denunciados estaba la utilización de recursos públicos y privados de manera ilegal.

Asimismo, el recurrente, aduce que la autoridad administrativa electoral violó el principio de exhaustividad, debido a que fue omisa en estudiar todas las pruebas aportadas por los denunciantes, las cuales son:

III. Omisión de realizar un análisis histórico. La autoridad responsable se habría limitado a estudiar si procedía la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México a partir de las violaciones en que incurrió durante el proceso electoral 2014.2015, sin embargo, habría omitido incluir las violaciones en que incurrió durante los años 2009 y 2012, pues, por una parte, las propuestas son similares [i) "bono educativo"; ii) "vales para medicina"; iii) "si no te dan los servicios médicos que te los paguen"; iv) "el gobierno te debe dar clases de computación e inglés", y v) "informes de legisladores"] y, por otra, las violaciones acreditadas también guardan similitud [i) utilización de legisladores para promoverse; ii) promoción en revistas del grupo televisa y TVyNovelas; iii) violación del modelo de comunicación social mediante la contratación

indebida de espacios en radio y televisión; iv) recibió financiamiento ilegal; v) envió tarjetas premia platino, y vi) procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, vinculados a los informes de labores].

IV. Falta de congruencia interna. El partido afirma que la autoridad responsable incurrió en una violación al principio de congruencia interna de la resolución impugnada, porque, por una parte, afirmó que el Partido Verde Ecologista de México incurrió en violaciones graves y sistemáticas frente al principio de equidad de conformidad con el marco normativo, sin embargo, concluye que no fueron de una magnitud superlativa o mayúscula para anular el principio de equidad que debe regir en los procesos electorales.

V. Falta de congruencia externa. La autoridad responsable habría violado el principio de congruencia externa de la resolución impugnada, ya que, la autoridad no resolvió de acuerdo a lo planteado por las partes.

VI. Encuestas y cobertura noticiosa. En relación con las encuestas, el partido recurrente considera que la autoridad responsable concluyó, de manera incorrecta, que el Partido Verde Ecologista no obtuvo un beneficio en relación con los resultados históricos, ya que ha sido similar con otros procesos electorales (2009 fue del 6.71%, en 2012 fue de 6.12% y 2015 de 6.91%), sin embargo, a juicio de los recurrentes, esto no es cierto ya que sí incrementó su porcentaje de votación (.79), en relación con los resultados del proceso 2012.

Asimismo, estima incorrecta la valoración de la autoridad responsable, en el sentido de que las diversas sanciones impuestas al Partido Verde Ecologista de México fueron de conocimiento público y, por ende, se vio totalmente mermado o disminuido en los resultados de los procesos electorales. Sin embargo, a juicio de los recurrentes, ello es incorrecto, pues a su juicio, señalan si dicho partido político no hubiera realizado tal despliegue de violaciones, su votación hubiese disminuido en relación con los procesos electorales anteriores. Por tal motivo, desde su perspectiva, es evidente que dicho partido político obtuvo un beneficio.

En relación con lo anterior, el partido político sostiene que las encuestas que utilizó la autoridad responsable carecen de objetividad, en razón de que: fueron elaboradas de manera parcial; no describen la metodología utilizada; no aporta datos estadísticos de los encuestados; no se acredita cuáles fueron las reglas, lineamientos o criterios que las personas físicas o morales adoptaron para realizar encuestas o sondeos de opinión a favor del Partido Verde Ecologista de México, y no se proporcionan costos, personas responsables y los recursos aplicados en éstas. Por tanto, considera que no se cumplen los parámetros previstos en los artículos 213 y 222 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, señala que la autoridad responsable, de manera incorrecta, valoró el hecho de que el monitoreo que se realizó en relación con la cobertura noticiosa en televisión, demostró

SUP-RAP-561/2015 y acumulados

que el Partido Verde Ecologista de México fue quien obtuvo la mayor cantidad de tiempo de cobertura (12.96%), pues argumentó que esta cuestión fue compensada ya que fue también el partido político con más valoraciones negativas, tanto en números absolutos como relativos.

6.1.2. Partido de la Revolución Democrática (SUP-RAP-562/2015)

I. Omisión de realizar un análisis histórico. Para el recurrente la autoridad responsable se limitó a estudiar si procedía la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México, a partir de las violaciones en que incurrió durante el proceso electoral 2014-2015, sin embargo, omite incluir las violaciones en que incurrió durante los años 2009 y 2012, pues desde entonces se vio beneficiado por promoción en radio y televisión en tiempos de programación y comerciales distintos a los administrados por el Instituto Nacional Electoral, es decir, recibió beneficio de promoción derivado de la violación al modelo de comunicación político-electoral de manera similar como ocurre ahora en el proceso electoral 2014-2015.

En este mismo sentido, el partido recurrente argumenta que la autoridad responsable fue omisa en tomar en cuenta las aportaciones en especie del Poder Legislativo Federal a favor del Partido Verde Ecologista de México, consistentes en desplegados o inserciones de prensa con cargo a sus grupos

parlamentarios, de manera similar a las infracciones que se reiteraron en el proceso electoral 2014-2015.

Por tal motivo, el recurrente aduce que la mencionada omisión, constituye una falta de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, pues era una cuestión fundamental para acreditar la sistematicidad y gravedad de las infracciones cometidas por el Partido Verde Ecologista de México.

II. Omisión de valorar los informes de legisladores. La autoridad responsable habría sido omisa en estudiar la estrategia que implementó el Partido Verde Ecologista de México, a través de los informes de sus legisladores (desde el dieciocho de septiembre de dos mil catorce) como una estrategia financiera, en la que se combinan recursos públicos derivados de las prerrogativas, así como de aportaciones en especie de entes prohibidos que sumados y combinados, le permitieron realizar una campaña permanente y sostenida que se prolongó durante siete meses.

Asimismo, el partido político recurrente aduce que la autoridad responsable fue omisa en realizar un análisis integral del *modus operandi* de la violación al modelo de comunicación político-electoral en la que incurrió el Partido Verde Ecologista de México, pues convino y conjunto tanto los tiempos de sus prerrogativas en radio y televisión con la adquisición y/ o beneficio obtenido de promoción en tiempos comerciales de televisión, a un mismo objetivo y propósito, por lo que carece de

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

sustento la consideración de la responsable de que se trató de una “campaña paralela”.

Además, se aduce que la autoridad responsable en la resolución impugnada se limita a realizar un recuento de infracciones y sanciones determinadas por las autoridades electorales, sin realizar una adminiculación de las mismas, situación que no permitió apreciar a la autoridad responsable que se trató de una “estrategia de campaña” o “estrategia de difusión ilegal”, que tuvo un entramado financiero planeado desde el año dos mil trece.

Por otra parte, los recurrentes estiman que la autoridad responsable fue omisa en analizar la actitud contumaz del Partido Verde Ecologista de México, de llevar a cabo su estrategia en tiempo y acciones, hasta sus últimas consecuencias que incluyó el desacató a resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, se aduce que la autoridad responsable fue omisa en valorar el hecho de que el Partido Verde Ecologista de México desacató las medidas cautelares que las autoridades electorales le impusieron, en relación con la promoción de los promocionales de su grupo parlamentario en el Congreso de la Unión, por ser contrarios al principio de equidad y del modelo de comunicación política, ya que tales cuestiones demuestran la gravedad extrema y sistemática del cumplimiento de sus obligaciones como partido político. Por tal motivo, los recurrentes consideran que se tuvo que haber declarado la

pérdida de registro del referido partido político, ya que incumplió con los fines fundamentales que establece la Constitución General.

III. Indebida interpretación de prohibición o disolución de partidos políticos. Se considera que es incorrecto el análisis de derecho comparado que realiza la autoridad responsable, en el sentido que equipara la “pérdida” de registro de partidos políticos con la “disolución” de partidos políticos. A juicio del recurrente, éstas son figuras jurídicas totalmente distintas de acuerdo al sistema jurídico mexicano, ya que la disolución de un partido político sólo puede ocurrir por voluntad de sus asociados.

En este sentido, el partido político recurrente estima que los lineamientos de la Comisión de Venecia de la Unión Europea del Consejo de Europa, respecto de la prohibición y disolución de los partidos políticos y medidas análogas, no resultan aplicables al presente caso, al tratarse de una causa de pérdida de registro y no de prohibición o disolución de partidos políticos.

En relación con lo anterior, el recurrente aduce que la autoridad responsable sobredimensionó las consecuencias de la pérdida de registro al considerar que se afectaría el derecho de asociación, ya que solo constituye una sanción que consiste en retirar un reconocimiento de la figura jurídica de partido político, con la pérdida de derechos y prerrogativas que le son inherentes.

IV. Encuestas. En relación con las encuestas, el partido recurrente considera que la autoridad responsable, de manera incorrecta, utilizó los resultados de las encuestas para analizar el incumplimiento grave y sistemático al marco normativo por parte del Partido Verde Ecologista de México, ya que es un elemento ajeno al análisis, además de que al tratarse de mediciones estadísticas, éstas muestran una gran disparidad en las estimaciones de resultados sobre preferencias electorales, pues dependen de una innumerable cantidad de factores.

Asimismo, el recurrente aduce que el hecho de que el Partido Verde Ecologista de México no hubiese alcanzado el 10% de la votación nacional, no suprime, elimina o demerita la gravedad y sistematicidad del incumplimiento de sus obligaciones que le impone la ley.

El partido también considera que son incorrectas las consideraciones de la autoridad responsable cuando menciona que no se vulneraron los principios de equidad y de libertad de sufragio, porque las encuestas y sondeos de opinión, no muestran un beneficio sustantivo o variación extraordinaria con respecto a la votación obtenida en procesos electorales anteriores. Por tal motivo, considera que tales argumentos suprimen la prohibición de actos que generen presión, coacción o presunciones legales como se establece en el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aunado a lo anterior, se argumenta que la responsable, de manera incorrecta, sostuvo que el hecho de que distintos medios de comunicación hubiesen realizado la difusión de las sanciones del Partido Verde Ecologista de México, contrarrestó los efectos adversos de las conductas desplegadas, apreciación que se destaca por su subjetividad puesto que la responsable no cuenta ni se apoya en elementos objetivos que sustenten tal apreciación.

V. Falta de congruencia interna. Para el recurrente la resolución impugnada carece de congruencia interna, ya que realiza un recuento de las infracciones en que se determinó una violación al principio de equidad, pero, posteriormente, concluye que, desde una perspectiva general, no se verifica un quebrantamiento transcendental al principio de equidad.

Asimismo, el recurrente aduce que la autoridad responsable confundió cómo valorar el incumplimiento grave y sistemático de las obligaciones legales de un partido político, porque más bien realizó una argumentación como si estuviera en juego la validez de una elección, ya que concluyó lo siguiente: *“cuantitativamente tampoco se advierte que se esté en presencia de hechos trascendentales para la regularidad constitucional del sistema democrático (posters en tortillerías: 150 piezas; publicidad en vallas: 19 y 5 minutos; papel grado alimenticio: 482,542 pliegos; boletos de cine: 60,000; tarjetas de descuento 10,000, y paquetes de útiles escolares: 40,000).*

6.1.3. Partido Acción Nacional (SUP-RAP-563/2015)

I. Falta de congruencia interna. Para el partido la autoridad responsable realizó una indebida valoración de la gravedad de las conductas del Partido Verde Ecologista de México, pues argumentó que de acuerdo a lo previsto en el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, se prevé que para que se actualice la pérdida de registro de un partido políticos se tienen que actualizar los siguientes tres elementos normativos: i) gravedad; ii) sistematicidad, y iii) violación a las obligaciones de la normatividad electoral; mismos que deberán quedar acreditados.

En el caso, el partido recurrente considera que se actualizan tales supuestos normativos, tan es así que la autoridad lo reconoce; sin embargo, establece que la gravedad debe ser de magnitud “extrema”, lo cual a su juicio, deja de lado el bienestar común. En este sentido, concluye que no se impuso una sanción idónea y proporcional al Partido Verde Ecologista de México, en función de la sistematicidad, gravedad y violaciones a la normativa electoral. Por tanto, no hay una sanción eficaz que desincentive a los partidos políticos a cometer la misma conducta.

Asimismo, el partido argumenta que para haber establecido una adecuada sanción tuvo que haber tomado en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que ha establecido este órgano jurisdiccional.

II. Indebida fundamentación y motivación. El recurrente considera también que la resolución impugnada está

indebidamente fundada y motivada, toda vez que establece que para que se decrete la pérdida de registro de un partido político se debe entender que el incumplimiento de sus obligaciones fue gravedad “extrema”, sin embargo, el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, únicamente prevé que sea grave, no realiza una calificación sobre lo “extrema”.

Por otra parte, se aduce que la autoridad responsable, de manera incorrecta, argumentó que no se podía decretar la pérdida de registro, debido a que se podrían vulnerar los derechos de asociación, así como de votar y ser votado, sin embargo, estos razonamientos son ajenos, ya que existe un pluralismo político (diversos partidos políticos), además, de que existen las candidaturas independientes.

6.1.4. Sergio Aguayo Quezada (SUP-RAP-588/2015)

I. Creación de un estándar artificial y de imposible cumplimiento. De acuerdo con la parte apelante, si bien la autoridad responsable fundamenta su resolución en artículos legales que son aplicables al caso, se extralimita en sus funciones, pues pretende suplir la voluntad del legislador, porque, mediante la resolución impugnada, adiciona elementos normativos nuevos y los hace exigibles para colmar el colmar el tipo artificial llamado de “gravedad extrema”, trastocando el principio de división de poderes y, en consecuencia, violando el derecho a la *seguridad jurídica*.

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

Lo anterior, porque la autoridad responsable, mediante la vía de la simple y errónea interpretación, modifica los términos de la ley, provocando que los destinatarios de las normas ya no sepan a qué atenerse.

Se afirma que la norma electoral aplicable, es decir, el inciso c) del párrafo 1 del artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, establece los siguientes tres elementos para que se actualice la pérdida de registro de un partido político: (1) el incumplimiento de sus obligaciones; (2) la sistematicidad, y (3) la gravedad. En lo concerniente a los primeros dos elementos, considera el recurrente que la autoridad responsable se ajustó a lo establecido por el legislador, no así con respecto al tercer elemento, pues, aun y cuando en la norma no se advierte algún otro adjetivo que acompañe al vocablo “grave”, la responsable decidió incorporarle el adjetivo “extrema”.

El actuar del Consejo General responsable habría creado una nueva categoría de gravedad a la que denomina “gravedad extrema” y a la que artificialmente atribuye cargas de imposible actualización, violando los principios de legalidad e imparcialidad, pretendiendo volver nugatoria la aplicación del referido artículo 94, párrafo 1, inciso g).

Al respecto, según la parte actora, la responsable se desapega incluso de la interpretación jurisdiccional que la Sala Superior ha reconocido en tres niveles de conductas graves, dentro de las cuales no se encuentra la gravedad extrema. La responsable indebidamente habría justificado lo anterior bajo el

argumento de que la hipótesis normativa de pérdida de registro se rige bajo un parámetro distinto en cuanto a su magnitud y efectos, en comparación con el exigido para la calificación de gravedad que recae a procedimientos administrativos sancionadores respecto de infracciones específicas. Sin embargo, el recurrente manifiesta que con ello se incumplió con el principio de certeza y seguridad jurídica a que está obligada, al omitir establecer claramente los parámetros requeridos para actualizar este “nuevo tipo de gravedad”, asimilándolo a que las violaciones se traduzcan en “transgresiones directas e irreparables” y al “trastocamiento del orden constitucional”.

Según el apelante, la aplicación de los elementos de dicha gravedad intenta incongruentemente establecer que, para la aplicación del artículo 94, párrafo 1, inciso e), un partido deberá incurrir en el incumplimiento generalizado de todos los campos de acción de su vida institucional.

La admisión de ese estándar de gravedad permitiría arribar a la conclusión de que todas las obligaciones establecidas en el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos son de igual magnitud; que debieran no considerarse las circunstancias de modo, tiempo y lugar, y la conducta en sí, sino las consecuencias de la imposición de una sanción.

Esta afirmación, al decir de la parte actora, no resiste el mínimo análisis lógico-jurídico y omite que la legislación electoral prevé, bajo otro supuesto, la cancelación del registro de un partido, una consecuencia de la misma magnitud que no exige siquiera

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

la sistematicidad, sino la simplemente la reiteración de una misma conducta, como se advierte de la lectura de los artículos 443 y 456, párrafo 1, inciso a), fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esas condiciones, tanto la aplicación del artículo 94, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, como el 456, párrafo 1, inciso a), fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se harían nugatorios.

Así, se considera por el recurrente que la resolución impugnada es omisa y se limita a establecer que no se acredita la gravedad extrema, pues si bien, en su primera parte señala que hará un análisis de las violaciones en su conjunto, se limita a referir el tipo de gravedad establecida en cada una de las conductas ilegales del PVEM, comparándolas con su estándar de imposible cumplimiento. Del mismo modo, resulta inaceptable concluir que un conjunto de infracciones, graves, en sí mismas, no lo son cuando se suman y se analizan integralmente. Más aun cuando la calificación de la gravedad de cada una de estas infracciones en lo individual derivó precisamente de que formaron parte de una estrategia intencional y dolosa del PVEM para posicionarse ilegalmente frente al electorado.

En relación con lo anterior, agrega la parte recurrente, debe señalarse que el elemento de gravedad “extrema” exigido en la resolución impugnada causa agravio no solo por el hecho de que la hipótesis jurídica relativa a la pérdida de registro no

califica la gravedad ni establece en función de ella un estándar específico para su actualización, porque la propia resolución es omisa en detallar los elementos específicos en los que se basa ese estándar de gravedad, sino porque hace depender la actualización de la “gravedad extrema” de los efectos igualmente artificiales que diseña para su comprobación, que son, incluso, ajenos al proceder ilegal del partido, tales como el resultado de la preferencia del electorado por el conjunto de partidos, políticos y candidatos.

Según la parte recurrente, “[n]o tiene desperdicio advertir cómo la autoridad responsable realiza un intento burdo por justificar la no gravedad de la conducta del PVEM en el análisis respecto de las encuestas, pues mientras que para acreditar en el período analizado la máxima atribución que atribuyó una casa encuestadora a ese partido fue de 11% decide inexplicablemente no tomar en cuenta el porcentaje mínimo que otra encuestadora le atribuyó en ese mismo período (1%)”.

La omisión de la autoridad —al decir de la parte apelante— consiste en dejar de analizar un análisis integral de todas las violaciones del PVEM respecto del modelo de comunicación política; del financiamiento legal o ilegal al que tuvo acceso y del comportamiento parcial o imparcial de servidores públicos en relación con los recursos que ostentan, tres elementos que, ha quedado plenamente comprobado, dicho partido violó grave y sistemáticamente.

Si bien la autoridad responsable señala que el conjunto de violaciones fueron graves, ofrece una explicación carente de los mínimos elementos lógicos y racionales para explicar por qué, aunque la magnitud y la intención del partido quedaron acreditadas, en su opinión no se configuró la “gravedad extrema”, pues las sanciones impuestas por la autoridad y del conocimiento de la ciudadanía de dichas sanciones “neutralizaron” el efecto de las mismas.

II. Estudio de aspectos ajenos a la conducta para determinar la gravedad. Según la parte recurrente, para efectos de la actualización de la hipótesis normativa que ahora se analiza —la pérdida de registro de un partido— debe decirse que la gravedad es una calificación que la autoridad hace de la *conducta infractora* no una calificación que la autoridad hace sobre la *conducta de la propia autoridad* o sobre los efectos de la conducta infractora.

Al respecto, el acto impugnado causa agravio a la parte recurrente, afirma, porque la autoridad no se centra en estudiar en sí la *conducta*, sino que recurre a elementos ajenos a la misma para no calificarla como grave, violando el principio de legalidad. De hecho, sus argumentos no encuentran sustento en la lógica jurídica, ya que, en lugar de ofrecer razonamientos objetivos respecto a las “*infracciones*” en sí, echa mano de una suerte de falacias *ad hominem* y *ad misericordiam* respecto al infractor. Además, la decisión combatida acerca el sistema jurídico mexicano a un derecho sancionador de *autor*, pero

revestido de la benevolencia moral que la aparta de los más elementales criterios de imparcialidad, alejándose de un derecho sancionador de *acto* objetivo.

En efecto, en lugar de centrarse en analizar el grado de afectación a los bienes jurídicos tutelados, lo que, a lo largo de la resolución se hace, es aludir a aspectos ajenos a la conducta en sí, como, por ejemplo, a las *consecuencias* indeseables que para el sistema jurídico o democrático traería consigo la extinción de un partido o a las supuestas *consecuencias* en las preferencias electorales que provocaron las conductas sancionadas.

Así, la resolución hace depender la gravedad de las conductas que actualizan la pérdida de registro de elementos ajenos a ella, como son los efectos que supuesta y artificialmente ésta podrían provocar, en violación de los principios de legalidad y tipicidad.

III. El *non bis in ídem* y la ausencia de un debido análisis jurídico. De acuerdo con la parte recurrente, la violación al principio de legalidad en que incurrió la autoridad responsable no se agota en el mero hecho de que se extralimitó en sus funciones, al crear un nuevo tipo de gravedad y atribuirle factores externos a la conducta, sino que, además, lo hizo echando mano de argumentos contradictorios y violentando el principio de exhaustividad.

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

En primer lugar, dice la parte apelante, debe quedar claro que en el escrito de petición original en ningún momento se relataron hechos nuevos porque la intención nunca fue presentar una queja que siguiera su curso a través del procedimiento ordinario sancionador o del procedimiento especial sancionador, sino que relatamos un conjunto de violaciones graves y sistemáticas –calificadas de esta forma por las propias autoridades administrativa y jurisdiccionales-, que demostraban cómo el Partido Verde Ecologista de México había actualizado la hipótesis del artículo 94, párrafo 1, inciso e) de la LGPP, por lo que solicitamos que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, una vez instaurado el procedimiento a que se refiere el citado artículo 95, párrafo 2 de la misma ley, decretara la pérdida de registro del instituto político de referencia.

Esto es así, porque, desde un inicio, se consideró que la naturaleza jurídica de las siete causales contenidas en el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos no era la de infracciones electorales o hipótesis típicas que debían sancionarse mediante algún procedimiento sancionador. Incluso el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el inciso e) invocado en la petición de la parte ahora recurrente si bien podría traducirse en hipótesis típicas, la hipótesis global que supone el inciso en sí no comparte esa naturaleza, sino que se trata de una categoría distinta.

Es preciso señalar que la autoridad responsable pretendió maquillar sus argumentos, pues mientras en los primeros apartados de la resolución se enfatiza que en el procedimiento sancionador instaurado para determinar la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México no implicaba que se volvieran a juzgar los hechos que dieron lugar al cúmulo de denuncias, procedimientos y sentencias en los que se basa la resolución impugnada, lo cierto es que al final, en forma maquillada, se retoma ese argumento para sustentar la no actualización de gravedad exigido en el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos. De ahí que la resolución encierre una contradicción argumentativa.

Dicho de otro modo, con base en los argumentos expuestos por la responsable, es imposible que se actualice el supuesto bajo análisis, pues la misma premisa que se establece como requisito para tener por acreditado uno de los elementos de la hipótesis normativa, es decir, las conductas ilegales que ya fueron sancionadas, se convierte luego como una de las razones para no tener como acreditada la gravedad de tales conductas.

Como se advierte, ninguna de las calificaciones a las conductas infractoras del Partido Verde Ecologista de México puede alcanzar la gravedad exigida por la responsable, pues dicho parámetro no ha sido empleado jamás ni por la autoridad administrativa, ni por la jurisdiccional, lo que acredita que el método de análisis está diseñado para que el estándar de

“gravedad extrema” sea de cumplimiento imposible, pues, como señala, el Tribunal la declaró de gravedad ordinaria y dichas conductas ya fueron sancionadas ejemplarmente. ¿Dónde queda aquí el análisis de integral de una estrategia sistemática para violar la Constitución?

IV. Analogía inapropiada e inadecuada aplicación de los principios del derecho internacional de derechos humanos.

De igual forma, en concepto de la parte apelante, la resolución impugnada violenta el principio de legalidad porque acude a ejercicios analógicos de argumentación que no se ajustan a las directrices de los criterios jurisprudenciales en la materia; al efecto invoca la jurisprudencia 8/98 sustentada por esta Sala Superior, de rubro: SENTENCIAS. ARGUMENTOS ANÁLOGOS EN LAS, NO CAUSAN PERJUICIO A LAS PARTES.

Concretamente, la parte de la resolución que no se ajusta a los extremos exigidos en la jurisprudencia invocada es el ejercicio de derecho comparado que contiene respecto a las circunstancias y exigencias que la legislación española prevé para la pérdida de registro de un partido político, ya que es evidente que las circunstancias históricas entre el caso español y el mexicano, así como los contextos sociales y el marco normativo son distintos y, por lo tanto, el ejercicio analógico no puede utilizarse para negar la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México, puesto que establece un nivel de exigencia de la gravedad de las faltas a la actualización de

circunstancias sociales prácticamente inexistentes en nuestro entorno social.

Contrariamente a lo argumentado en la resolución impugnada, un ejercicio adecuado de los parámetros establecidos por los organismos internacionales de derechos humanos habría llevado a la autoridad responsable a una conclusión diversa. Para efectos de evidenciar lo anterior, resulta relevante retomar los parámetros establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para determinar la pérdida del registro de un partido y realizar un análisis de las conductas del Partido Verde Ecologista de México que la resolución omite a la luz de los mismos, concretamente los siguientes elementos necesarios respecto de la disolución de partidos: i) la previsión en ley de los supuestos y causas de disolución; ii) la legitimidad del fin perseguido, y iii) el carácter necesario de la disolución en una sociedad democrática. Dichos elementos, en concepto de la parte recurrente, se actualizan en el presente caso.

Justamente, la sociedad democrática a la que se aspira debe partir del principio de no tolerar bajo ninguna circunstancia que un partido pretenda hacer fraude a la ley y a la Constitución.

V. Indebido análisis de la gravedad de las infracciones.

Asimismo, la resolución impugnada viola el principio de legalidad porque realiza un estudio incompleto e insuficiente respecto del incumplimiento de las obligaciones del Partido Verde Ecologista de México y su impacto en el sistema democrático mexicano.

SUP-RAP-561/2015 y acumulados

Como punto de partida, debe señalarse que el artículo 41 de la Constitución Federal prevé tanto la existencia y permanencia de los partidos políticos, como las bases que garantizan la celebración de elecciones en nuestro país. A partir de esto, es evidente que la responsable debió analizar el incumplimiento de las obligaciones del Partido Verde Ecologista de México a la luz de las finalidades que le son atribuidas en tanto entidad de interés público, como de las reglas que rigen su participación en los procesos electorales –en donde se concretan estas finalidades.

En términos de lo anterior, el estudio de la responsable debió partir de la base de que la vigencia del sistema electoral mexicano –y el principio de equidad inherente al mismo-, descansan tanto en el modelo de financiamiento de los partidos políticos y de comunicación político-electoral, como en el principio de imparcialidad. A partir de ello, la autoridad debió llevar a cabo un análisis global y conjunto de las infracciones en que el Partido Verde Ecologista de México incurrió, ponderando las afectaciones generadas a dichos principios, que se cifran en los siguientes ámbitos: i) afectación al modelo de financiamiento; ii) afectación al modelo de comunicación política, y iii) afectación al principio de imparcialidad.

VI. Equiparación indebida entre los parámetros necesarios para actualizar la pérdida del registro de un partido político y la nulidad de una elección. La parte recurrente sostiene que la resolución impugnada violenta el principio de legalidad toda

vez que la responsable equipara los principios aplicables a la acreditación de incumplimientos graves con la nulidad de una elección pues utiliza parámetros excesivos, afirmando que no basta la acreditación de los elementos previstos en el artículo 94, párrafo 1, inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos.

VII. Violación al derecho a la celebración de elecciones auténticas. La parte apelante aduce que la decisión de la responsable violenta su derecho a la celebración de elecciones auténticas, ya que no existe una reparación del daño a la equidad de la competencia política. Asimismo, señalan que se vulneró el principio de exhaustividad pues a pesar de su solicitud de tutela del derecho mencionado en la resolución la autoridad omitió pronunciamiento alguno.

Aunado a lo anterior, señala que la resolución impugnada viola en su perjuicio las obligaciones establecidas en el artículo 1° de la Constitución Federal, pues la decisión de la responsable no previene violaciones a los derechos humanos,⁶ sino que las alienta al no imponer una sanción. Tampoco, investiga las violaciones a los derechos humanos, ni las sanciona ni las repara.

VIII. Omisión de establecer las razones por las que la solicitud de pérdida y/o cancelación del registro del PVEM no fue analizada previamente a la jornada electoral celebrada el siete de junio de dos mil quince. Por último, la parte

⁶ Foja 39 del escrito inicial de demanda del ciudadano Sergio Aguayo Quezada y otras ciudadanas y ciudadanos.

recurrente aduce que la responsable violentó su derecho a una justicia pronta pues resolvió el fondo del asunto después de celebrada la jornada electoral lo que ocasionó una vulneración irreparable al mismo, además de que al estar implicados el derecho al voto y la autenticidad de las elecciones resultaba indispensable la resolución de su petición a efecto de salvaguardar el derecho fundamental de ejercer un voto libre y válido.

6.3 Problemática jurídica

El presente asunto se originó debido a que, por una parte, el ciudadano Sergio Aguayo Quezada, por propio derecho y en representación de diversos ciudadanos, solicitaron al Consejo General del Instituto que se declarara la pérdida y/ o cancelación del Partido Verde Ecologista de México. Por otra parte, dicho Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG301/2015, ordenó que se iniciara el análisis para el inicio del procedimiento de pérdida de registro del citado partido político.

El Consejo General responsable analizó si procedía declarar la pérdida de registro, a través de los hechos denunciados y de lo acordado en el Acuerdo INE/CG301/2015, tales hechos, consistían, esencialmente, en analizar un cúmulo de procedimientos sancionadores instaurados en contra del Partido Verde Ecologista de México, los cuales versaron en las temáticas siguientes: i) informes de legisladores; ii) cineminutos; iii) propaganda indebida, lentes graduados y vales de medicina;

iv) boletos de cine; v) calendarios y cartas individualizadas; vi) spot de intercampañas e inserciones en revistas; vii) tarjetas Premia Platino; viii) kit escolar; ix) procedimiento en materia de fiscalización por spots sobre informes de labores de sus legisladores; x) distribución de despensas en Quintana Roo; xi) uso indebido de la pauta en Chiapas, spot “era federal”; xii) contratación de publicidad virtual en vallas y unimetas (estadios Azteca y Omnilife); xiii) incumplimiento de medidas cautelares al no suspender la campaña de las tarjetas “Premia Platino”, y xiv) procedimientos de fiscalización.

Al respecto, el Consejo General responsable determinó que no procedía declarar la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México, básicamente, porque, de conformidad con la normativa constitucional e internacional, que impone a las autoridades estatales la obligación de determinar si tal medida sancionatoria es proporcional, adecuada y necesaria, en relación con diversos derechos fundamentales, se estimó que no se satisfacían tales requisitos, toda vez que las conductas antijurídicas realizadas por dicho partido político, no provocaron o imposibilitaron la realización de procesos electorales, ni tampoco que hubiesen recurrido a la violencia o alterar el orden público.

Inconformes con tal resolución, los recurrentes interpusieron los presentes recursos de apelación, en los cuales, de los cuales se advierten los conceptos de agravios que abarcan las temáticas siguientes: i) debido proceso; ii) falta de

exhaustividad; iii) omisión de valorar los informes de legisladores; iv) omisión de realizar un análisis histórico; v) indebida interpretación de prohibición o disolución de partidos políticos; vi) indebida fundamentación y motivación (creación de un estándar artificial); vii) falta de congruencia interna y externa, y viii) encuestas y cobertura noticiosa

6.4. Análisis de agravios

I. Debido proceso. La autoridad responsable vulneró al partido político recurrente, (MORENA) su derecho de debido proceso y tutela judicial efectiva, toda vez que no fue emplazado a la audiencia de pruebas alegatos, asimismo manifiesta que no se le puso el expediente a la vista, una vez concluida la audiencia de alegatos, para que un plazo de cinco días hubiese manifestado lo que a su derecho conviniera, de conformidad con lo previsto por el artículo 469, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral.

Al respecto, el referido partido político recurrente destaca que la autoridad administrativa electoral solo dio vista de los alegatos al Partido Verde Ecologista de México, al Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática en el Municipio de Zacatecas, Zacatecas, así como a Sergio Aguayo Quezada.

Consideraciones de esta Sala Superior

Esta Sala Superior estima que el agravio es **infundado**, porque, contrariamente a lo manifestado por el partido recurrente

(MORENA), de las constancias de autos, se advierte que, **formalmente no fue parte en el procedimiento ordinario sancionador de mérito, toda vez que éste se inició con motivo del Acuerdo INE/CG301/2015** (ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ORDENA EL ANÁLISIS PARA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE PÉRDIDA DE REGISTRO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO GRAVE Y SISTEMÁTICO DE LAS OBLIGACIONES QUE LE SEÑALA LA NORMATIVIDAD ELECTORAL), por lo que la autoridad administrativa no estaba obligada a ponerle el expediente a la vista.

Al respecto, esta Sala Superior advierte de las constancias de autos los hechos siguientes:

- El veintinueve de abril de dos mil quince, Sergio Aguayo Quezada, por propio derecho y en representación de diversos ciudadanos, entre ellos, los que suscribieron la plataforma denominada *change.org* #QuitenRegistroAlVerde, solicitaron la pérdida y/o cancelación del registro al Partido Verde Ecologista de México por el conjunto y magnitud de violaciones graves, sistemáticas y reiteradas cometidas durante los procesos electorales 2014-2015. Al respecto, el cuatro de mayo siguiente, la Unidad Técnica acordó, entre otras cuestiones, que la vía procesal para conocer tal petición

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

era a través del procedimiento ordinario sancionador (**UT/SCG/Q/SAQ/CG/90/PEF/105/2015**).

- El trece de mayo de dos mil quince, el Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática en el Municipio de Zacatecas, Zacatecas, solicitó a la Consejera Presidenta de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la mencionada entidad federativa, entre otras cuestiones, la pérdida del registro del Partido Verde Ecologista de México, por violaciones graves y sistemáticas a la normativa electoral.

- El dieciocho de mayo siguiente, los representantes de los partido Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, MORENA y Humanista, así como los consejeros del Poder Legislativo de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, ante el Instituto Nacional Electoral, solicitaron al Secretario Ejecutivo de dicho Instituto que en el orden del día para la sesión extraordinaria del Consejo General, se incluyera el “Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ordena el inicio del procedimiento de pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México por incumplir de manera grave y sistemática las obligaciones que le señala la normatividad electoral”. En dicho proyecto, se proponían los puntos de acuerdo siguientes:

PRIMERO. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral es competente para conocer el presente acuerdo.

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

SEGUNDO. Se instruye a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que inicie el procedimiento de pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México en términos de lo previsto en los artículos 94, párrafo 1, inciso e), y 95 párrafo 2 de la Ley General de Partidos Políticos, por el conjunto y magnitud de violaciones graves, sistemáticas y reiteradas cometidas en contra de la Constitución y de la normatividad electoral en el marco de los comicios de 2015, con base en los considerandos del presente acuerdo además de lo que se determine en los procedimientos que aún se encuentran pendientes de resolución.

TERCERO. Se instruye a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que en un plazo no mayor a 15 días naturales contados a partir de la aprobación de este acuerdo, presente al pleno de Consejo General el proyecto que resuelva la pérdida o no del registro del Partido Verde Ecologista de México como instituto político y, en su caso, los actos jurídicos de ley para la liquidación de dicho instituto político.

CUARTO. El Presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

QUINTO. Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral a efecto de que notifique el presente Acuerdo a los Consejos Locales y Distritales del Instituto Nacional Electoral.

SEXTO. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el veinte de mayo siguiente, en sesión extraordinaria, incluyó en el orden del día, el referido proyecto de acuerdo que propusieron diversos partidos políticos, con el fin de que se iniciara el procedimiento de pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México. Al respecto, los consejeros del Instituto Nacional Electoral debatieron en que no era posible acoger los puntos de acuerdo que proponían los diversos partidos políticos en su proyecto, sin embargo, emitieron el Acuerdo INE/CG301/2015 (ACUERDO DEL CONSEJO

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ORDENA EL ANÁLISIS PARA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE PÉRDIDA DE REGISTRO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO GRAVE Y SISTEMÁTICO DE LAS OBLIGACIONES QUE LE SEÑALA LA NORMATIVIDAD ELECTORAL), en el que determinaron lo siguiente:

PRIMERO. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral es competente para conocer el presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se aprueba el turno a la Secretaría Ejecutiva de todo el expediente, para que se haga en análisis sobre el cauce legal que le corresponde a la solicitud de pérdida de registro planteada en términos del antecedente V de este acuerdo.

TERCERO. Una vez hecho lo anterior, la Secretaría Ejecutiva deberá turnar el expediente correspondiente a la Unidad Administrativa del Instituto Nacional Electoral que le corresponda conocer del presente caso y, en su oportunidad informar lo conducente a los miembros del Consejo General, por conducto de sus Presidente

- El veintidós de mayo siguiente, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento al Acuerdo INE/CG301/2015, determinó que el cauce legal para tramitar la pérdida de registro de un partido político, era a través del **procedimiento ordinario sancionador**, pues permite aplicar las reglas generales y ordinarias de los procedimientos administrativos sancionadores a un caso que carece de normatividad procesal propia y que eventualmente puede tener efectos privativos de derechos. Por tal motivo,

instruyó al titular de la Unidad Técnica que registra y radicar el asunto como un procedimiento ordinario sancionador.

- El veintiséis de mayo siguiente, en cumplimiento a lo ordenado por el Secretario del Consejo General, el titular de la Unidad Técnica acordó radicar y admitir el asunto como procedimiento ordinario sancionador (**UT/SCG/Q/SAQ/CG/90/PEF/105/2015**), asimismo, emplazó al Partido Verde Ecologista de México. Cabe destacar que se ordenó la notificación personal al Partido Verde Ecologista de México, a través de su representación ante el Instituto Nacional Electoral y, por **estrados, a los demás interesados.**

- El referido escrito del Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática fue remitido al Instituto Nacional Electoral, por lo que el veintinueve de mayo siguiente, la Unidad Técnica acordó glosar el escrito al procedimiento ordinario sancionador mencionado anteriormente.

- El tres de junio siguiente, la Unidad Técnica acordó, entre otras cuestiones, que: i) el Partido Verde Ecologista de México desahogó en tiempo y forma el emplazamiento de mérito; ii) se hizo del conocimiento al Partido Verde Ecologista de México el escrito mediante el cual Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática solicitó la pérdida de su registro, por lo que se le otorgó un plazo de cinco días para que manifestara lo que a

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

su derecho conviniera; iii) se otorgó un plazo de cinco días, para que el Partido Verde Ecologista de México y el referido Presidente del Partido de la Revolución Democrática, manifestaran por escrito y en vía de alegatos lo a que su interés conviniera. El presente acuerdo se les notificó personalmente a los sujetos antes mencionados, y también **por estrados, a los demás interesados.**

- El 20 de julio siguiente, la Unidad Técnica acordó, entre otras cuestiones, acumular el presente procedimiento con el diverso procedimiento ordinario sancionador iniciado con motivo del escrito presentado por Sergio Aguayo Quezada y otros.

- El seis de agosto siguiente, la Unidad Técnica acordó, entre otras cuestiones lo siguiente: i) tener por contestado en tiempo, forma y derecho la vista de alegatos que le fue formulada al Partido Verde Ecologista de México, con motivo del mencionado escrito del Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática; ii) se hizo contar que dicho Presidente Municipal no desahogó la vista de alegatos, y iii) al no existir diligencias pendientes por practicar, se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente con los elementos que obran en el expediente. Se ordenó su **notificación por estrados a los demás interesados.**

- El doce de agosto siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG/640/2015

(RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO UT/SCG/Q/SAQ/CG/90/PEF/105/2015 Y UT/SCG/Q/CG/111/PEF/126/2015 ACUMULADOS, INICIADO CON MOTIVO DEL ESCRITO PRESENTADO POR SERGIO AGUAYO QUEZADA Y OTROS, ASÍ COMO POR EL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL INE/CG301/2015, SOBRE LA PÉRDIDA Y/O CANCELACIÓN DEL REGISTRO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, DERIVADO DE SUPUESTAS VIOLACIONES GRAVES, SISTEMÁTICAS Y REITERADAS A LA NORMATIVA ELECTORAL), por medio del cual resolvió que no había lugar a declarar la cancelación o pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México.

De lo anterior, esta Sala Superior advierte que el dieciocho de mayo de dos mil quince, los representantes de diversos partidos políticos (entre ellos MORENA, ahora recurrente), así como representantes del Poder Legislativo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, solicitaron a dicha autoridad electoral que, en la sesión extraordinaria de veinte de mayo de siguiente, aprobara un acuerdo en el que se instruyera a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos de dicho Instituto, para que en un plazo de quince días (antes de que iniciaría el proceso electoral 2014-2015), presentara al pleno del referido Consejo General, un proyecto en el que se resolviera

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

sobre la pérdida o no del registro del Partido Verde Ecologista de México.

Con motivo de lo anterior, el Consejo General no aprobó en sus términos lo solicitado por los referidos representantes, sin embargo, emitió el Acuerdo INE/CG301/2015, mediante el cual aprobó turnar a la Secretaría Ejecutiva, para que hiciera el análisis sobre el cauce legal que le corresponde a la solicitud de pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México.

En cumplimiento a lo anterior, el Secretario del Consejo General consideró que el marco normativo no establece el procedimiento que debe instaurarse para decretar la pérdida de registro de un partido político, por lo que concluyó que lo idóneo era que el asunto se conociera a través de un procedimiento ordinario sancionador ante la posible privación de derechos a un partido político.

Por tal motivo, el veintiséis de mayo de dos mil quince, la Unidad Técnica radicó y admitió el asunto como procedimiento ordinario sancionador, **de acuerdo a lo ordenado por el Secretario del Consejo General, con base en el referido Acuerdo INE/CG301/2015.**

Cabe destacar, que esta Sala Superior, de manera paralela, el veintisiete de mayo de dos mil quince, resolvió en el juicio ciudadano **SUP-JDC-986/2015**, entre otras cuestiones, que la Unidad Técnica tiene atribuciones para iniciar un procedimiento

ordinario sancionador, para analizar la petición de cancelación y/o pérdida de registro de un partido político.

En ese sentido, esta Sala Superior concluye que el procedimiento sancionador de mérito, **al haberse tramitado con fundamento en el Acuerdo INE/CG301/2015, tuvo el carácter de ser un procedimiento sancionador oficioso.** Por tal motivo, la Unidad Técnica no estaba obligada a dar vista al partido político recurrente para que manifestara lo que a su derecho conviniera, con relación a la respuesta del emplazamiento que se realizó al Partido Verde Ecologista de México, ya que formalmente no se le tuvo como parte en el procedimiento sancionador de mérito.

De igual forma, es preciso señalar que en todo caso el partido recurrente MORENA estuvo en aptitud jurídica de manifestar o alegar cualquier planteamiento que conviniera a su derecho y sin que en autos exista algún elemento en el sentido de que se le hubiese impedido comparecer, cuando se trata de un procedimiento oficioso y de derecho público.

Por otra parte, el partido político recurrente aduce que se viola su debido proceso, toda vez que la autoridad administrativa electoral solo dio vista de los alegatos al Partido Verde Ecologista de México, al Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática en el Municipio de Zacatecas, Zacatecas, así como a Sergio Aguayo Quezada.

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

A juicio de esta Sala Superior, tal concepto de agravio es **infundado**, toda vez que la autoridad administrativa electoral estaba obligada a darle vista de las actuaciones procesales tanto al Partido Verde Ecologista de México como a Sergio Aguayo Quezada, **ya que ambos tenían el carácter de partes** (denunciado y denunciante, respectivamente) en un diverso procedimiento ordinario sancionador (UT/SCG/Q/SAQ/CG/90/PEF/105/2015).

Finalmente, esta Sala Superior advierte que, si bien es cierto que en el procedimiento ordinario sancionador oficioso (UT/SCG/Q/CG/111/PEF/126/2015), iniciado con motivo del Acuerdo INE/CG301/2015, se emplazó al Presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática en el Municipio de Zacatecas, Zacatecas, fue debido a que la Unidad Técnica tuvo por recibido y glosado su escrito (veintinueve de mayo de dos mil quince), una vez que ya había iniciado la sustanciación de dicho procedimiento sancionatorio (veintiséis de mayo de dos mil quince). Por tal motivo, se consideró que era necesario darle vista en el procedimiento sancionatorio de mérito.

II. Falta de exhaustividad. La autoridad responsable, de manera incorrecta, se limitó a sustanciar los procedimientos ordinarios sancionadores, de conformidad con el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos **(pérdida de registro)**, cuando también tuvo que haber incluido la actualización del supuesto previsto en el artículo 456, párrafo

1, inciso a) fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (**cancelación del registro**), toda vez que entre los hechos denunciados estaba la utilización de recursos públicos y privados de manera ilegal.

Asimismo, el partido político recurrente, aduce que la autoridad administrativa electoral violó el principio de exhaustividad, debido a que fue omisa en estudiar todas las pruebas aportadas por los denunciantes, relacionadas con los hechos siguientes: i) informes de legisladores (los cuales se difundieron de septiembre a diciembre de dos mil catorce); ii) publicidad de cineminutos; iii) utilización de eslogan “Verde sí cumple”; iv) publicidad en cines, revistas, propaganda fija, así como en radio y televisión; v) entrega de lentes con graduación gratuitos; vi) piezas de posters y papel para envolver tortillas; vii) promocionales de legisladores relativos a vales de medicina y distribución de lentes graduados gratuitos; viii) entrega de boletos de cines; ix) distribución de calendarios y cartas personalizadas; distribución tarjetas “Premia Platino”; x) entrega de kit escolar; xi) distribución de despensas (Quintana Roo); xii) uso indebido de la pauta de Chiapas (“era federal”); xiii) difusión de propaganda electoral en los estadios Azteca y Omnilife, y xiv) incumplimiento de medidas cautelares.

Consideraciones de esta Sala Superior

Esta Sala Superior estima que el concepto de agravio es **infundado**, porque, contrariamente a lo expuesto por el partido político recurrente, se advierte que la autoridad responsable no

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

omitió incluir la actualización del supuesto previsto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (cancelación del registro), sino más bien determinó que tal institución jurídica no era aplicable al caso, ya que la **cancelación** del registro es una de las posibles sanciones que pueden derivar de un **procedimiento sancionador electoral específico** cuando un partido político cometa conductas graves y reiteradas de violación al marco normativo. En ese sentido, la autoridad responsable precisó que lo que procedía en el **presente caso era analizar un cúmulo de procedimientos sancionadores electorales instaurados en contra del Partido Verde Ecologista de México, los cuales ya han sido materia de escrutinio administrativo o jurisdiccional**, por lo que era improcedente analizar tales conductas de nueva cuenta bajo la institución de cancelación de registro, **pues se corría el peligro de juzgarlo dos veces por la misma conducta o hechos (*non bis in ídem*)**.

Además, como ya se mencionó en el anterior análisis de agravio de la presente resolución, esta Sala Superior, resolvió en el juicio ciudadano **SUP-JDC-986/2015**, entre otras cuestiones, que la Unidad Técnica tiene atribuciones para iniciar un procedimiento ordinario sancionador, para analizar la petición de cancelación y/o pérdida de registro de un partido político.

Ahora bien, de la resolución impugnada, esta Sala Superior advierte que la responsable consideró lo siguiente:

- El marco normativo prevé que existen dos formas para que un partido político deje de participar de manera definitiva con ese carácter dentro de la vida democrática del país. Por un lado, se establece la **pérdida de registro** cuando se actualiza alguna de las causas establecidas en el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos y, por otro, la **cancelación de registro** que se encuentra prevista en el artículo 456, fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- El artículo 94 de la Ley de Partidos Políticos prevé las causas para la pérdida del registro de un partido político, entre ellas, incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral.
- Por su parte, el artículo 456, fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone que las infracciones de los partidos políticos serán sancionadas con la cancelación de su registro en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de dicha ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos.

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

- Las causas para la **pérdida** de registro de un partido político se encuentran íntimamente vinculadas con el incumplimiento de sus obligaciones y fines establecidos desde la Constitución y en la normativa electoral, mientras que la **cancelación** es una de las posibles sanciones que pueden derivar de un procedimiento sancionador electoral, en los casos en los que el partido político cometa conductas graves y reiteradas de violación a la Constitución y ley electoral.

- Se trata de hipótesis jurídicas que, aunque comparten elementos normativos comunes y una finalidad material igual, son distintas entre sí porque la pérdida de registro se actualiza cuando se configura alguna de las conductas o causas antijurídicas por parte de un partido político al margen de un procedimiento administrativo sancionador específico (aunque la vía para su conocimiento y resolución sea la misma, según lo sostenido por la Sala Superior), mientras que la cancelación del registro deriva, necesaria e indefectiblemente, de una sanción impuesta dentro de un procedimiento administrativo de esta índole.

- La diferencia apuntada cobra relevancia en el presente caso, dado que las conductas y hechos materia de la presente determinación, ya han sido objeto de análisis y pronunciamiento, por la autoridad administrativa electoral y por la autoridad jurisdiccional, según el caso, lo que jurídicamente impide realizar un nuevo pronunciamiento y sanción sobre los mismo hechos o conductas, porque, se

incurriría en una violación al artículo 23 de la Constitución General, que prohíbe juzgar dos veces por la misma conducta (principio *non bis in ídem*).

- Los hechos y conductas antijurídicas planteadas por los quejosos y las advertidas por esta autoridad dentro del presente proceso electoral 2014-2015 atribuibles al partido político denunciado, en su oportunidad fueron o están siendo analizadas y, en su caso, han sido sancionadas por los órganos administrativos o jurisdiccionales electorales, por lo que no podrían volverse a juzgar en el presente procedimiento a la luz de la figura jurídica de cancelación de registro, prevista en el artículo 456, fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo anterior, esta Sala Superior advierte que la autoridad responsable concluyó que la **“pérdida”** y **“cancelación”** de registro de un partido político, son dos instituciones jurídicas completamente diferentes, a pesar de que se encuentran íntimamente vinculadas, por las razones siguientes:

i) Ambas figuras jurídicas están contempladas en distintas leyes, por una parte, la **“pérdida”** de registro de un partido político está prevista en el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, mientras que la **“cancelación”** se prevé en el artículo 456, fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ii) La **“pérdida”** de registro de un partido político se actualiza cuando el partido político incumple de manera grave y sistemática las obligaciones que le establece el marco normativo, mientras que la **“cancelación”** es una de las posibles sanciones que pueden derivar de un procedimiento sancionador electoral específico, por haber cometido conductas graves y reiteradas.

iii) Para determinar si se actualiza la **“pérdida”** de registro, se tienen que analizar un **conjunto de procedimientos sancionadores** para determinar si la ley se violó de manera grave y sistemática, mientras que para determinar la **“cancelación”** de registro, se tiene que analizar si las violaciones cometidas en un **procedimiento sancionador específico** implican violaciones graves y reiteradas.

Por lo tanto, contrariamente a lo manifestado por el partido político recurrente, la autoridad responsable **sí se pronunció, respecto a que en el presente caso, sólo era posible analizar la figura jurídica de “pérdida” de registro y no así la de “cancelación” de registro de un partido político**, ya que el planteamiento jurídico a resolver, consistía en analizar un cúmulo de procedimientos sancionadores electorales instaurados en contra del Partido Verde Ecologista de México, los cuales ya habían sido materia de escrutinio administrativo o jurisdiccional (a partir del artículo 456, fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales). En este sentido, consideró que analizar la figura de “cancelación” del

registro de dicho partido político podría actualizar una violación al artículo 23 de la Constitución General, que prohíbe juzgar dos veces por la misma conducta (principio *non bis in idem*).

Además, este órgano jurisdiccional advierte que el partido político recurrente, en su escrito de demanda, **no controvierte de manera sustancial y jurídica los mencionados razonamientos de la autoridad responsable**, pues sólo se limita a mencionar que la autoridad fue omisa en analizar si en el caso también se actualizaba la cancelación del registro del Partido Verde Ecologista de México.

Este órgano jurisdiccional comparte las razones de la autoridad responsable en el sentido de que la **pérdida** del registro de un partido político, en términos de lo dispuesto en el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, y la **cancelación** de su registro en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución Federal y de la ley, a que se refiere el artículo 456, fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **son instituciones jurídicas diferentes y constituyen hipótesis jurídicas distintas entre sí**, ya que la pérdida de registro es un supuesto de sanción derivada de un procedimiento cuyo objeto es el análisis de una serie de conductas que habiendo sido o no materia de un procedimiento administrativo sancionador específico implican en su análisis global una violación grave y sistemática de las obligaciones de los partidos políticos que justifican la imposición de dicha sanción. Ello en el entendido de

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

que, como lo determinó esta Sala Superior, al resolver el juicio ciudadano **SUP-JDC-986/2015** la vía jurídica correcta para conocer y resolver sobre la petición de pérdida de registro de un partido es el procedimiento ordinario sancionador. Por otra parte, la sanción de cancelación del registro, si bien tiene un efecto similar, ésta resulta del análisis de aquellas conductas ilícitas que son materia de un solo procedimiento administrativo sancionador.

Por otra parte, el concepto de agravio, en el cual el partido político recurrente aduce que la autoridad responsable fue omisa en analizar diversas pruebas [i) informes de legisladores (los cuales se difundieron de septiembre a diciembre de dos mil catorce); ii) publicidad de cineminutos; iii) utilización de eslogan “Verde sí cumple”; iv) publicidad en cines, revistas, propaganda fija, así como en radio y televisión; v) entrega de lentes con graduación gratuitos; vi) piezas de posters y papel para envolver tortillas; vii) promocionales de legisladores relativos a vales de medicina y distribución de lentes graduados gratuitos; viii) entrega de boletos de cines; ix) distribución de calendarios y cartas personalizadas; distribución tarjetas “Premia Platino”; x) entrega de kit escolar; xi) distribución de despensas (Quintana Roo); xii) uso indebido de la pauta de Chiapas (“era federal”); xiii) difusión de propaganda electoral en los estadios Azteca y Omnilife, y xiv) incumplimiento de medidas cautelares] es **infundado**, pues contrariamente a ello, este órgano jurisdiccional advierte de la resolución impugnada que sí valoró tales hechos.

Lo anterior es así, pues la autoridad responsable argumentó que para determinar si había lugar a decretar la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México, era necesario precisar las conductas antijurídicas cometidas por dicho partido, para después determinar si, en su conjunto y desde una óptica global, se violaron o no los principios y valores constitucionales en materia electoral en grado y suficiencia tal que se actualice la consecuencia normativa prevista en el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos. Tales conductas antijurídicas son las siguientes: 1. Informes de legisladores; 2. Cineminutos; 3. Propaganda indebida, lentes graduados y vales de medicina; 3.1. Promocional “Cumple lo que promete” (Raúl Araiza – Galilea Montijo); 3.2. Promocionales sobre vales de medicina (Senadora Ninfa Salinas Sada y Vocero Carlos Alberto Puentes Salas); 3.3. Entrega de lentes con graduación gratuitos; 3.4. Papel grado alimenticio para envolver tortillas; 4. Boletos de cine; 5. Calendarios y cartas individualizadas; 6. Spot de intercampanas e inserciones en revistas; 7. Tarjetas Premia Platino; 8. Kit escolar; 9. Procedimiento en materia de fiscalización por spots sobre informes de labores de sus legisladores; 10. Distribución de Despensas en Quintana Roo; 11. Uso indebido de la pauta en Chiapas, spot “era federal”; 12. Contratación de publicidad virtual en vallas y unimetas (estadios Azteca y Omnilife); 13. Incumplimiento de medidas cautelares al no suspender la campaña de las tarjetas “Premia Platino”, y 14. Procedimientos en materia de fiscalización.

Por lo anterior, esta Sala Superior estima que el agravio es **infundado**, porque se advierte que la autoridad responsable sí analizó los hechos referidos por el partido político recurrente, tan es así que primero precisó en lo particular en que consistían cada una de las conductas antijurídicas y, posteriormente, las valoró conjuntamente, para determinar si se actualizaba la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México.

III. Omisión de valorar los informes de legisladores. La autoridad responsable omitió estudiar la estrategia que implementó el Partido Verde Ecologista de México, a través de los informes de sus legisladores (desde el dieciocho de septiembre de dos mil catorce) como una estrategia financiera, en la que se combinan recursos públicos derivados de las prerrogativas, así como de aportaciones en especie de entes prohibidos que sumados y combinados, le permitieron realizar una campaña permanente y sostenida que se prolongó durante siete meses.

Asimismo, el partido político recurrente aduce que la autoridad responsable fue omisa en realizar un análisis integral del *modus operandi* de la violación al modelo de comunicación político-electoral en la que incurrió el Partido Verde Ecologista de México, pues combinó y conjuntó tanto los tiempos de sus prerrogativas en radio y televisión con la adquisición y/ o beneficio obtenido de promoción en tiempos comerciales de televisión, a un mismo objetivo y propósito, por lo que carece de

sustento la consideración de la responsable de que se trató de una “campaña paralela”.

Además, los recurrentes aducen que la autoridad responsable en la resolución impugnada se limita a realizar un recuento de infracciones y sanciones determinadas por las autoridades electorales, sin realizar una adminiculación de las mismas, situación que generó que no permitió apreciar a la autoridad responsable que se trató de una “estrategia de campaña” o “estrategia de difusión ilegal”, que tuvo un entramado financiero planeado desde el año dos mil trece.

Por otra parte, los recurrentes aducen que la autoridad responsable fue omisa en analizar la actitud contumaz del Partido Verde Ecologista de México, de llevar a cabo su estrategia en tiempo y acciones, hasta sus últimas consecuencias que incluyó el desacató a resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, el partido político recurrente aduce que la autoridad responsable fue omisa en valorar el hecho de que el Partido Verde Ecologista de México desacató las medidas cautelares que las autoridades electorales le impusieron, en relación con la difusión de los promocionales de su grupo parlamentario en el Congreso de la Unión, por ser contrarios al principio de equidad y del modelo de comunicación política, ya que tales cuestiones demuestran la gravedad extrema y sistemática del cumplimiento de sus obligaciones como partido político. Por tal motivo, los recurrentes consideran que se tuvo que haber declarado la

pérdida de registro del referido partido político, ya que incumplió con los fines fundamentales que establece la Constitución General.

Consideraciones de esta Sala Superior

Son **infundados** los conceptos de agravios del partido político recurrente, pues contrariamente a lo que aduce, se advierte que la autoridad responsable sí analizó que el Partido Verde Ecologista de México realizó una campaña permanente y sostenida que se prolongó durante siete meses; asimismo analizó el *modus operandi* de la violación al modelo de comunicación político en la que incurrió dicho partido político y también valoró que tal partido político incurrió en desacato a las resoluciones de las autoridades electorales. Lo anterior se advierte de la resolución impugnada, en las consideraciones siguientes:

- La Sala Superior estableció que la difusión sistemática de los promocionales transgredió el modelo de comunicación político electoral vigente, conforme al cual, los partidos políticos solamente pueden acceder a la radio y televisión en los tiempos y pautas que distribuya el Instituto Nacional Electoral, por lo que se determinó la responsabilidad del Partido Verde Ecologista de México.
- La Sala Superior consideró que el material denunciado en relación la publicidad desplegada por el Partido Verde Ecologista de México, permitía concluir la existencia de una

estrategia sistemática e integral que generó una exposición desmedida de dicho partido frente a la ciudadanía, lo cual trastocó el modelo de comunicación política previsto en la Constitución, por lo que la falta debía calificarse como grave.

- La Sala Superior advirtió que la conducta infractora consistió en una estrategia de publicidad transmitida en radio y televisión de forma sucesiva, secuencial y/o escalonada por parte de los legisladores del Partido Verde Ecologista de México, a través de la cual dicho partido obtuvo un beneficio indebido, ya que se promocionó su nombre, emblema e imagen a través de los promocionales que se transmitieron a nivel nacional en radio y televisión fuera de las pautas establecidas por el Instituto Nacional Electoral, lo cual se llevó a cabo en contravención a lo dispuesto en los artículos 443, párrafo 1, inciso n) en relación con el 160, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, generando una sobreexposición de tal partido frente a la ciudadanía y, en consecuencia, vulnerando el modelo de comunicación política previsto en la Constitución.

- La Sala Superior consideró que en virtud de que el Partido Verde Ecologista de México había accedido indebidamente a tiempos de radio y televisión, a través de una estrategia publicitaria ilegal que trastocó el modelo de comunicación política lo que generó la sobreexposición, la manera objetiva de cuantificar el beneficio que obtuvo el partido fue a través

SUP-RAP-561/2015
y acumulados

del monto que fue pagado por la contratación de los spots de radio y televisión.

- La Sala Superior destacó que los promocionales de los informes de los legisladores se difundieron de manera reiterada y prácticamente ininterrumpida como se advierte en el cuadro siguiente:

LEGISLADOR	FECHAS DE DIFUSIÓN DE PROMOCIONALES			
	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
Senador Carlos Alberto Puente Salas	18 al 29			
Diputado Enrique Aubry de Castro Palomino		3 al 14		
Diputada Ana Lilia Garza Cadena		17 al 29		
Senadora María Elena Barrera Tapia		30 al 11		
Senador Pablo Escudero Morales			13 al 25	
Diputado Rubén Acosta Montoya			27 al 9	
Diputada Gabriela Medrano Galindo				11 al 19

- El Partido Verde Ecologista de México transgredió el modelo de comunicación política establecido en el artículo 41 constitucional, con motivo de la difusión de informes de labores de sus legisladores; propaganda indebida; spots de intercampañas; uso indebido de la pauta; publicidad virtual en vallas y falta de cuidado por la emisión de tuits.

- La sanción y calificación de las faltas se realizó respecto de cada uno de los procedimientos, y que el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que, si bien dichas infracciones trastocaron el modelo de comunicación política en detrimento del principio de equidad tomando en consideración el alto número de impactos y su vigencia prolongada en el tiempo, fueron calificadas de gravedad ordinaria.
- Las violaciones materia de análisis correspondieron a ciertos momentos determinados y con medios comisivos distintos y ameritaron, en cada caso, una sanción específica atendiendo justamente a la gravedad con que fueron calificadas, al margen de que este órgano jurisdiccional, por cuanto hace a los informes de labores sostuvo que este tipo de conductas formaron parte de una estrategia sistemática para posicionarse de manera indebida frente al electorado, sin que ello ameritara, a juicio de dicha autoridad, incrementar la gravedad ordinaria previamente decretada.
- Con independencia de que este tipo de infracciones dieron lugar a violaciones reiteradas de gravedad ordinaria, lo relevante para este asunto es que, valoradas a la luz del tipo de “gravedad extrema” que exige la causal de pérdida de registro, se considera que no fueron de la entidad suficiente para tener por demostrado una afectación sustancial al principio de equidad que establece la propia Constitución.

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

- Quedó acreditado que el Partido Verde Ecologista de México desacató en tres ocasiones diversas resoluciones de la autoridad administrativa electoral que lo obligaban a detener actos relacionados con la difusión de su campaña en cineminutos y en propaganda fija, alusiva a informes de labores de sus legisladores; entrega de tarjetas de descuento y con la propaganda fija vinculada con supuestas propuestas.
- Los desacatos a las resoluciones de este órgano electoral se sancionaron con reducción de ministraciones, y con la suspensión de un día de tiempos en radio y televisión, esto último en la fase final de las campañas electorales. Aunado a lo anterior, de las tres faltas acreditadas y sancionadas, sólo una de ellas fue considerada de gravedad especial, mientras que las restantes, se estimaron por parte de la autoridad jurisdiccional con una gravedad ordinaria, lo que evidencia que su impacto no puede considerarse de una entidad mayúscula en este procedimiento que pudiera acarrear la actualización del tipo administrativo de pérdida de registro.
- El análisis global de los actos que se han llevado a cabo desde septiembre de dos mil catorce por el Partido Verde Ecologista de México permite entender con claridad que se ha tratado de una serie de acciones ordenadas de forma sistemática para dar a conocer un mensaje a lo largo del tiempo con la finalidad de conseguir un impacto en la orientación del voto de la ciudadanía. En efecto, esta serie de conductas tendientes a incidir en el voto, inició

aproximadamente siete meses antes del periodo permitido por la ley para la realización de actividades de campaña.

- El análisis integral de las infracciones permite considerar que el partido denunciado preparó una estrategia de promoción electoral o marketing político, consistente en una serie de conductas tendentes a promocionarse de cara a la jornada electoral, lo que constituye una violación al modelo de comunicación política electoral; sin embargo, esa campaña no alteró el principio de equidad ni la libertad del sufragio, puesto que las consecuencias que pudieron haber provocado, fueron disminuidas con los procedimientos que se le siguieron al Partido Verde Ecologista de México, así como con las acciones que le fueron impuestas.

- De las faltas del Partido Verde Ecologista de México, un común denominador que puede identificarse con precisión es la intención de posicionarse de forma ilegítima en la opinión pública (a través de los llamados informes de legisladores, de los cineminutos, de adelantar actos de campaña, de contrataciones de decenas de miles de anuncios en la vía pública, de entregar materiales prohibidos, etcétera).

- Sobre los intentos del Partido Verde Ecologista de México de obtener ventaja indebida en el proceso electoral, debe destacarse que éstos no consiguieron fracturar la equidad general de la contienda, ni existen elementos para afirmar que, con motivo de esas acciones, obtuvo más votos que sus adversarios si se toma en cuenta los porcentajes de votación

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

obtenidos en procesos electorales pasados. Lo anterior se corrobora, con el hecho de que, a partir de los datos con los que actualmente se cuenta, en el presente proceso electoral el instituto denunciado pasó de ser la cuarta a la quinta fuerza política del país y que no ganó un solo distrito electoral federal por sí mismo.

- El hecho de que el Partido Verde Ecologista de México no haya tenido éxito en su estrategia ilegítima de posicionarse frente al electorado no lo hace menos culpable, pero sí nos permite sostener que las fortalezas del sistema electoral mexicano no se derrumban tan fácil por la estrategia de trampa de un actor.

- Las faltas del partido denunciado no orillan ni dejan como única opción a esta autoridad la determinación de pérdida de su registro (como se exige constitucional y legalmente, bajo un análisis de ponderación), porque, sin soslayar la gravedad y sistematicidad de sus conductas, lo relevante es que éstas fueron sancionadas por lo que no quedaron impunes, aunado a que debe privilegiarse su papel en el sistema democrático y el ejercicio de derechos fundamentales, a la luz de la interpretación garantista que obliga el artículo 1º constitucional.

- Las conductas antijurídicas cometidas a lo largo de varios meses por el Partido Verde Ecologista de México ha sido conocida repetidamente por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como por las salas competentes del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ha ameritado la imposición de las sanciones que han quedado detalladas en la presente resolución y que representan sanciones económicas por más de quinientos millones de pesos. Aunque algunas de las penas que se le han impuesto aún están pendientes de definición jurídica por parte de la autoridad jurisdiccional, lo cierto es que ese partido es, el segundo más multado por sus continuadas violaciones a la ley de nuestra historia democrática (superado sólo por el Partido Revolucionario Institucional como consecuencia del caso *Pemexgate*) y el partido más sancionado durante un proceso electoral por ilícitos cometidos durante el mismo.

- Las aportaciones que el Partido Verde Ecologista de México recibió de entes prohibidos, la entrega de materiales de propaganda no permitidos por la ley, el incumplimiento de medidas cautelares, la entrega de despensas, la adquisición indebida de propaganda en medios electrónicos, y la difusión de promocionales de sus legisladores diseñados como propaganda política, entre otros, son conductas que fueron sancionadas oportunamente por parte de las autoridades electorales del Estado mexicano, lo que supone, en lo pecuniario, una reducción de sus ministraciones cercana a dos años del financiamiento público ordinario al que tiene derecho.

- Por tanto, es claro que las conductas ilegales, si bien en su conjunto fueron sistemáticas, no quedaron impunes ni fueron

de la entidad suficiente para arribar a la conclusión de pérdida de registro, como equivocadamente lo solicitan los actores, pues una medida de tal magnitud devendría en desproporcionada e irrazonable de frente a los principios, derechos y valores constitucionales que esta autoridad debe salvaguardar.

De lo anterior, esta Sala Superior estima que lo **infundado** del concepto de agravio radica en que, contrariamente a lo manifestado por el partido político recurrente, la autoridad sí analizó la estrategia (*modus operandi*) que implementó el Partido Verde Ecologista de México, a través de los informes de sus legisladores (desde el dieciocho de septiembre de dos mil catorce), tan es así que tuvo en cuenta en su argumentación que este órgano jurisdiccional sostuvo que era una estrategia **sistemática e integral** (sucesiva, secuencial y/o escalonada), pues los promocionales de los informes de los legisladores se difundieron de manera reiterada y prácticamente ininterrumpida (desde el dieciocho de septiembre hasta el diecinueve de diciembre de dos mil quince), lo cual generó una sobreexposición de dicho partido ante la ciudadanía que trastocó el modelo de comunicación prevista en la Constitución. Lo anterior es así, pues tales promocionales se transmitieron a nivel nacional en radio y televisión fuera de las pautas establecidas por el Instituto Nacional Electoral, de conformidad con el marco constitucional.

En ese sentido, se estima que no le asiste la razón al partido político recurrente cuando afirma que la autoridad responsable fue omisa en estudiar que los informes de los legisladores consistieron en una “estrategia financiera” (combinación de recursos públicos derivados de las prerrogativas de los partidos políticos, así como de las aportaciones en especie de entes prohibidos), pues contrariamente a ello, si bien es cierto que la autoridad responsable no utilizó dicho término, lo cierto es que argumentó que los informes de los legisladores vulneraron el modelo de comunicación política, ya que se transmitieron fuera de las pautas que le correspondían en radio y televisión, como parte de sus prerrogativas y, que por ende, había recibido un beneficio en especie, a través de la contratación de los spots de radio y televisión, lo cual generó una sobreexposición frente a la ciudadanía.

Por otra parte, también se estima que contrariamente a lo aducido por el partido político recurrente, la autoridad responsable no fue omisa en analizar que el Partido Verde Ecologista de México desacató las medidas cautelares que las autoridades electorales le impusieron respecto a los informes de los legisladores, tan es así, que de la resolución impugnada, como se indicó, se advierte lo siguiente: i) desacató en tres ocasiones diversas resoluciones de la autoridad administrativa electoral que lo obligaban a detener actos alusivos a los informes de labores de sus legisladores, entre otros; ii) los desacatos a las resoluciones de la autoridad electoral, se sancionaron con reducción de ministraciones, y con la

suspensión de un día de tiempos en radio y televisión, esto último en la fase final de las campañas electorales, y iii) de las tres faltas acreditadas y sancionadas, sólo una de ellas fue considerada de gravedad especial mientras que las restantes, se estimaron por parte de la autoridad jurisdiccional con una gravedad ordinaria, lo que evidencia que su impacto no puede considerarse de una entidad mayúscula en este procedimiento que pudiera acarrear la actualización de la pérdida de registro.

IV. Omisión de realizar un análisis histórico. Los partidos políticos recurrentes aducen que la autoridad responsable se limitó a estudiar si procedía la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México a partir de las violaciones que cometió durante el proceso electoral 2014 - 2015, sin embargo, omitió incluir las violaciones en que incurrió durante los años 2009 y 2012, pues, por una parte, las violaciones de mérito son similares [i) bono educativo; ii) vales para medicina; iii) si no te dan los servicios médicos que te los paguen; iv) el gobierno te debe dar clases de computación e inglés, y v) informes de legisladores] y, por otra, las violaciones acreditadas también guardan similitud [i) utilización de legisladores para promoverse; ii) promoción en revistas del grupo televisa y TVyNovelas; iii) violación del modelo de comunicación social mediante la contratación indebida de espacios en radio y televisión; iv) recibió financiamiento ilegal; v) envió tarjetas premia platino, y vi) procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, vinculados a los informes de labores].

Por tal motivo, los partidos políticos recurrentes aducen que la mencionada omisión, constituye una falta de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, pues era una cuestión fundamental para acreditar la sistematicidad y gravedad de las infracciones cometidas por el Partido Verde Ecologista de México.

Consideraciones de esta Sala Superior

Esta Sala Superior estima que el agravio es **infundado**, en una parte, e **inoperante**, en otra.

Por una parte, lo **infundado**, radica en que, contrariamente a lo manifestado por los partidos recurrentes, del referido Acuerdo INE/CG301/2015, así como de la denuncia promovida por Sergio Aguayo Quezada y otros, se advierte que la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México se analizó a partir de diversas conductas antijurídicas que realizó dicho partido político desde septiembre de 2014 y durante el proceso electoral 2014-2015, **ya que así fue acordado y planteado ante la autoridad responsable, mediante acuerdo que no fue impugnado en su oportunidad y que fue la base para el inicio del procedimiento sancionatorio.**

Por otra parte, el agravio es **inoperante**, ya que los partidos políticos recurrentes no presentaron denuncia alguna, en la que establecieran que para la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México se tenían que valorar hechos relacionadas con procesos electorales pasados (2009 y 2012) y

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

tampoco impugnaron ante este órgano jurisdiccional el Acuerdo INE/CG301/2015.

En efecto, el veinte de mayo de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del Acuerdo INE/CG301/2015, determinó que la Secretaría Ejecutiva de dicho Instituto tenía que analizar cuál debería de ser el cauce legal para estudiar la pérdida de registro planteada con base en hechos suscitados a partir de **dos mil catorce**, los cuales estaban vinculados con las temáticas siguientes: i) informes legislativos; ii) cineminutos y propaganda fija; iii) utilitarios y propaganda indebida; iv) tarjetas premia platino; v) spots de intercampaña e inserciones en revistas; vi) propaganda no reciclable; vii) boletos de cine, spots y sms; viii) utilitarios kit escolar, y ix) procedimientos en materia de fiscalización.

De ahí que resulte **infundado** lo alegado por los recurrentes puesto que la autoridad responsable analizó la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México, a partir de hechos que se cometieron por dicho partido político en el contexto del proceso electoral 2014-2015, ya que así se acordó en el Acuerdo INE/CG301/2015 y así fue planteado en la denuncia de Sergio Aguayo Quezada y otros.

Al respecto, el veintinueve de abril de dos mil quince, Sergio Aguayo Quezada y otros presentaron denuncia ante el Instituto Nacional Electoral en la que solicitaron la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México, **por hechos que se suscitaron a partir de septiembre de dos mil catorce**, los

cuales están relacionados con las temáticas siguientes: i) informes de legisladores; ii) distribución de papel grado alimenticio para envolver tortillas; iii) entrega calendarios; iv) producción y distribución de las tarjetas premia platino; v) propaganda en revistas, así como el uso de mensajes de texto y propaganda similar en páginas de Internet; vi) entrega de boletos de cine; vii) repartición de kit escolar; viii) uso indebido del padrón electoral, y ix) procedimientos en materia de fiscalización.

Pues bien, esta Sala Superior advierte que si bien es cierto que en la denuncia de Sergio Aguayo Quezada y otras, se relató que desde el dos mil nueve el Partido Verde Ecologista de México ha incumplido con prohibiciones en materia electoral, con el apoyo de diversas televisoras, así como el hecho de que en los años dos mil nueve y dos mil doce fue, supuestamente, exonerado por este órgano jurisdiccional de una multa, tales argumentos no implicaron una denuncia concreta de actos o hechos específicos que sucedieron en tales años y, que además, denotaran una **sistematicidad** con los hechos suscitados en el proceso electoral 2014-2015; siendo un **hecho novedoso**, toda vez que los partidos políticos recurrentes, no presentaron denuncia alguna, en la que relacionaran las violaciones que se cometieron por el Partido Verde Ecologista de México en el contexto del proceso electoral 2014-2015 con violaciones acreditadas en los años 2009 y 2012, y no impugnaron el Acuerdo INE/CG301/2015, en el que se fijó expresamente el momento a partir del cual se analizarían los

hechos relevantes para analizar la pérdida de registro de dicho partido político.

Lo anterior es acorde con lo sostenido por esta Sala Superior, en el sentido que el recurso de apelación tiene la finalidad de revisar lo actuado y resuelto por una instancia administrativa electoral federal. En este sentido se ha precisado que se genera la correlativa carga procesal de que los motivos de disenso que se hagan valer en ese medio de impugnación, se vinculen a los puntos de hecho o de derecho originalmente planteados, de ahí que los argumentos novedosos, que no fueron hechos valer en la instancia primigenia no resultan aptos para enfrentar y tratar de desvirtuar las consideraciones en que se sustente el órgano electoral responsable.⁷

V. Indebida interpretación de las hipótesis de prohibición o disolución de partidos políticos. Los recurrentes afirman que es incorrecto el análisis de derecho comparado que realiza la autoridad responsable, en el sentido que equipara la “pérdida” de registro de partidos políticos con la “disolución” de los mismos. A juicio del actor, éstas son figuras jurídicas totalmente distintas de acuerdo al sistema jurídico mexicano, ya que la disolución de un partido político sólo puede ocurrir por voluntad de sus asociados.

En este sentido, el partido político recurrente estima que los lineamientos de la Comisión de Venecia de la Unión Europea

⁷ Criterio sustentado en el recurso de apelación SUP-RAP-460/2012, resuelto el nueve de enero de dos mil trece.

del Consejo de Europa, respecto de la prohibición y disolución de los partidos políticos y medidas análogas, no resultan aplicables al presente caso, al tratarse de una causa de pérdida de registro y no de prohibición o disolución de partidos políticos.

En relación con lo anterior, el partido político recurrente aduce que la autoridad responsable sobredimensionó las consecuencias de la pérdida de registro al considerar que se afectaría el derecho de asociación de los ciudadanos, ya que solo constituye una sanción que consiste en retirar un reconocimiento de la figura jurídica de partido político, con la pérdida de derechos y prerrogativas que le son inherentes.

Consideraciones de esta Sala Superior

El concepto de agravio es **infundado**, porque, contrariamente a lo manifestado por el partido político recurrente, de la resolución impugnada, se advierte que la autoridad no equiparó de manera incorrecta el término “pérdida” de registro con el de “disolución” de partidos políticos, ya que, para este órgano jurisdiccional, son consideraciones que el Consejo General responsable realizó para hacer una referencia al derecho comparado, como una herramienta metodológica válida, en apoyo a su argumento central, el cual consiste medularmente, como se verá, en que no se acreditaron los extremos del artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos. De ahí que tales consideraciones no puedan causarle, por sí mismas, agravio alguno, en la medida en que son sólo complementarias para

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

alcanzar la determinación.⁸ Ello es así, pues de la resolución impugnada se advierte lo siguiente.

- En el Considerando Cuarto de la resolución impugnada (REFERENTES INTERNACIONALES SOBRE LA PÉRDIDA DE REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS), antes del Considerando Quinto (ESTUDIO DE FONDO), la autoridad responsable realizó las consideraciones siguientes:
- El control jurídico de los partidos políticos, en cualquier orden constitucional, se constituye como un mecanismo que promueve y protege al sistema democrático. Ello implica la exigencia que debe imponerse a los propios partidos políticos para conducirse por el cauce democrático; lo que consustancialmente lleva a demandar de éstos un comportamiento apegado a derecho.
- El orden jurídico ha creado ciertas condiciones y mecanismos para que las desviaciones legales de los partidos políticos sean sancionadas e incluso para que lleguen a ser excluidos del régimen político electoral.
- La disolución de los partidos políticos –que es el término empleado con frecuencia en el ámbito académico y de derecho comparado equiparable a la pérdida de registro que regula la legislación mexicana- representa el último medio con que cuenta el Estado en caso de que un partido persiga fines ilícitos o recurra a acciones de esa naturaleza cuya

⁸ Véase, entre otros, Schauer, Frederick, "Giving Reasons", *Stan. L. Rev.* (1995): p. 648.

gravedad ponga en riesgo los principios constitucionales o los pilares democráticos. Por tanto, se trata de una medida de carácter excepcional o de *ultima ratio*.

- Los criterios y precedentes del ámbito internacional apuntan a que la disolución de un partido político implica ejercer un control estatal extremo, es decir, un mecanismo especial basado en el análisis de conductas ilícitas que conculcan los valores democráticos en un grado superlativo o excepcional. Se trata, por tanto, de una medida que debe implicar una valoración razonada de los derechos fundamentales afectados con la violación y de aquellos otros –también fundamentales- que se verán anulados con la salida del partido del sistema político electoral.

- El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido los siguientes elementos como necesarios respecto de la disolución de partidos políticos: i) la previsión en ley de los supuestos y causas de disolución; ii) la legitimidad del fin perseguido, y iii) el carácter necesario de la disolución en una sociedad democrática.

- El caso Batasuna en España es ilustrativo acerca del carácter extremo que tiene la disolución forzosa de un partido político. La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que decretó la ilegalidad de tres partidos políticos, que estuvo motivada por el rechazo de un atentado terrorista; la presencia de militantes de esa organización en reuniones; la amenaza a representantes de otros partidos por presuntos

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

miembros de ésta; la usurpación del balcón de la alcaldía de un pueblo para cantar consignas de apoyo a un grupo terrorista, y pugnar a favor de la violencia urbana entre las juventudes de la sección de un partido político.

- En dicho fallo también se determinó que, detrás de los tres partidos involucrados, se encontraba siempre la organización terrorista, al existir una unidad de designio creador para prestarse cobertura legal y apoyo político, una identidad de personas en los cargos directivos y de representación una identidad sustancial de estrategias y programas de actuación previamente diseñados por esa organización y una utilización de anagramas ligados a la actividad de organizaciones terroristas. Sostuvo que existía “una identidad sustancial entre las formaciones en los ámbitos mencionados” y un riguroso control por la banda terrorista, afirmando que existía un “único sujeto real”, que era la organización terrorista, que se ocultaba tras la apariencia de diversas de personalidades jurídicas.

- Dicha sentencia estimó que procedía declarar la ilegalidad de los tres partidos políticos al entender que se daban todos los altos estándares que tanto los tratados internacionales como la jurisprudencia interna, ordinaria y constitucional, y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos exigían para acordar la limitación de un derecho fundamental.

- No debe perderse de vista, además, que la disolución de un partido político implica la restricción de derechos

fundamentales, incide directamente en la libertad de asociación y también acota el pluralismo político. Por estas razones, una medida de esta naturaleza requiere de una adecuada valoración mediante el principio de proporcionalidad.

- La Comisión de Venecia de la Unión Europea del Consejo de Europa adoptó en 1999 los Lineamientos respecto de la prohibición y disolución de partidos políticos y medidas análogas, en el que se estableció, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- a) La libertad de asociación y de opinión en materia política son derechos fundamentales.
- b) Los partidos políticos tienen un rol esencial en cualquier democracia.
- c) Las actividades de los partidos políticos deben estar garantizadas por el principio de libertad de asociación. Toda persona tiene el derecho a adherirse libremente a un partido político, lo que implica la libertad de sostener opiniones de carácter político, así como de expresar y recibir información en esta materia sin interferencia alguna.
- d) Es posible sancionar a los partidos políticos, incluso con la disolución de los mismos, cuando dejen de cumplir con las reglas que les corresponden.
- e) La prohibición de los partidos políticos o la disolución de estos sólo se justifica en el caso de partidos que promueven el uso de la violencia o utilizan la violencia para derrocar el orden constitucional y socavar los derechos y libertades garantizadas por la Constitución.
- f) La prohibición de los partidos políticos o la disolución de estos, como una medida extrema, se debe ejercer con la máxima moderación.
- g) De manera previa a la disolución de un partido político, los órganos del Estado deben evaluar si el partido político realmente representa un riesgo para la libertad, el orden político democrático o los derechos individuales. También deben evaluar si medidas menos radicales pueden prevenir dicho riesgo.
- h) Las normas legales dirigidas a la prohibición o disolución forzada de los partidos políticos deben tener un carácter

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

excepcional y se deben regir por el principio de proporcionalidad.

- i) La prohibición o disolución forzada de los partidos políticos debe estar basada en evidencia suficiente de que el partido político, y no sus miembros en lo individual, persigue objetivos políticos utilizando o previendo utilizar medios inconstitucionales.
- j) La prohibición de los partidos políticos o la disolución de estos, debe dictarse habiendo sido ofrecidas todas las garantías del debido proceso.

- Las referencias de derecho internacional citadas, son coincidentes con la interpretación de esta autoridad electoral nacional sobre los extremos que deben revestir las infracciones o faltas cometidas por un partido político para decretar la pérdida de su registro. Es decir, no basta la acreditación de un cúmulo de infracciones graves y sistemáticas a la normativa electoral, sino que, además, se requiere que ese tipo de violaciones se traduzcan en una transgresión directa e irreparable a las finalidades que la Constitución atribuye a esa categoría de organizaciones, como son: participar en los procesos electorales federales, de las entidades federativas y municipales; promover la participación del pueblo en la vida democráticas; contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

- La disolución de los partidos políticos si bien atiende a un válido sentido coactivo, pondera la extrema gravedad de la conducta de los partidos políticos, para así preservar su función social en el Estado democrático y evitar que con facilidad sean declarados inconstitucionales o ilegales, así,

pues, el requisito de conductas graves, que sean contrarias al orden constitucional y democrático, es una salvaguarda del sistema de partidos políticos en la democracia moderna. Esta circunstancia lleva a considerar que la desaparición de un partido político por la vía sancionatoria -cualquiera que sea el ente político- implica cancelar un cauce de participación política a través del cual cierto sector de la ciudadanía ejerce sus derechos de asociación, expresión, votar y ser votado.

- La pérdida de registro de un partido político regulada en el derecho electoral mexicano ha de situarse en el contexto interpretativo del derecho internacional comparado, que coloca a la disolución de los entes políticos como una medida constitucionalmente válida, pero de naturaleza extrema.

- Siendo la pérdida del registro de un partido político una medida sancionadora que tiene por efecto privar en términos absolutos a una organización política de sus obligaciones y derechos con las implicaciones que han quedado reseñadas, entonces la interpretación de las normas que tienen por objeto eliminar a un partido político de la vida democrática deber ser estricta y solo aplicarse excepcionalmente en los casos en que la gravedad y sistematicidad de los hechos o faltas sea de tal magnitud o envergadura que anule o afecte de manera superlativa los principios democráticos, los derechos humanos, el régimen de libertades o la paz pública y siempre que no se pueda imponer alguna otra sanción reparadora del orden jurídico transgredido.

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

- La pérdida de registro de un partido político, en tanto medida última del régimen sancionatorio, debe ser necesaria y proporcional con respecto al tipo de falta y su trascendencia en el orden jurídico correspondiente. Este criterio es coincidente con la jurisprudencia de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

- En el Considerando Quinto (ESTUDIO DE FONDO), la autoridad argumentó que para analizar si procedía la pérdida de registro, se tenía que realizar la metodología siguiente: i) retomar los principios y obligaciones constitucionales a cargo de los partidos políticos, en el marco de sus finalidades en el sistema democrático; ii) precisar el conjunto de las violaciones en las que ha incurrido el Partido Verde Ecologista de México a lo largo del presente proceso electoral, los respectivos procedimientos de los que fueron objeto, así como las sanciones impuestas en sede administrativa o jurisdiccional, según el caso; iii) contrastar dichas conductas a la luz de los principios y obligaciones constitucionales a fin de determinar si fueron o no de la entidad suficiente para acreditar los extremos que exige la causal de pérdida de registro, en términos y bajo los parámetros previamente definidos, y iv) abordar el análisis de las conductas antijurídicas de frente a las obligaciones legales del partido político, previstas en el artículo 25 de la

Ley General de Partidos Políticos (obligaciones de los partidos políticos)

- En el apartado de “Principios, derechos fundamentales y obligaciones de carácter constitucional”, se razonó que los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, se constituyen como “ejes fundamentales del moderno Estado democrático”, los cuales tienen como fines primordiales la participación del pueblo en la vida democrática. Asimismo, se destacó la importancia de los derechos políticos, en tanto hacen posible la participación ciudadana y su acceso al poder, además de ser clave para la organización y fortalecimiento de la democracia y del pluralismo político; en este sentido, dentro del elenco de los derechos políticos se encuentran el de asociación (incluyendo su vertiente de afiliación en materia política), así como el derecho a votar y ser votado.

- De acuerdo al catálogo de obligaciones de los partidos políticos, establecida en el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, se advierte que del análisis de las conductas antijurídicas en que incurrió el Partido Verde Ecologista de México, inobservó la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, respetando la libre participación de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, tales conductas no denotaron, alcanzaron ni

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

acumularon una gravedad tal que pueda ameritar la sanción máxima para un partido político en el juego democrático, como sería la pérdida de su registro como tal.

- Cabe puntualizar que la existencia de una transgresión a los principios rectores del proceso electoral, como los principios de legalidad y equidad en la contienda, orquestados de forma sistemática, no necesariamente traen aparejada una gravedad máxima, que haya trastocado de fondo y de manera irreparable que amerite la pérdida de registro como partido político nacional.

- La normativa constitucional e internacional impone a las autoridades del estado realizar un ejercicio de valoración de los elementos del caso, a fin de determinar si la medida de pérdida de registro es proporcional, adecuada y necesaria de frente al fin legítimo pretendido, mirando a la preservación del derecho limitado, pero también al resto de los derechos fundamentales, bienes y valores constitucionales.

- Se considera que la adopción de la medida sancionatoria máxima solicitada (pérdida de registro), no sería adecuada ni proporcional, porque con ella se afectarían, innecesaria e injustificadamente, otros derechos fundamentales y valores constitucionales en juego.

- Los actos ilícitos cometidos por el Partido Verde Ecologista de México no provocaron o imposibilitaron la realización de los procesos electorales federal y locales de dos mil quince,

en sus distintas etapas, ni impidieron la libre participación de la ciudadanía para la emisión del sufragio. Asimismo, no se tiene registro alguno que demuestre la existencia de procedimiento incoado, ni tampoco sanción impuesta en contra de dicho partido político, por recurrir a la violencia o alterar el orden público, ni mucho menos por perturbar o impedir el goce de las garantías o el buen funcionamiento de las instituciones que conforman el Estado democrático.

- Retirar el registro al Partido Verde Ecologista de México sería una medida desproporcionada e injustificada frente a la naturaleza, fines y obligaciones de dicho partido político u al ejercicio de derechos políticos. Esto es, no hay elementos objetivos y suficientemente contundentes que conduzcan a una necesidad social imperiosa de sacarlo del juego democrático como único remedio jurídico para la preservación del orden constitucional.

De lo anterior se advierte que la autoridad responsable no equiparó la “pérdida de registro” con la “disolución” de partidos políticos desde una perspectiva normativa con carácter vinculante, distorsionador o limitante de la interpretación de la normativa electoral nacional, como si con ello se modificara el sentido normativo de la infracción analizada, sino que claramente preciso que **el término empleado con frecuencia en el ámbito académico y de derecho comparado, equiparable a la “pérdida” de registro que regula la legislación mexicana, es la “disolución” de partidos**

políticos. De ahí que no exista un actuar indebido y resulte infundado el argumento expresado por los recurrentes.

Además, **la autoridad responsable argumentó que esta equiparación se justificaba** sobre la base de que, en el derecho comparado, la “disolución” de partidos políticos, se actualiza cuando éstos persiguen fines ilícitos o recurren a acciones de esa naturaleza **cuya gravedad ponga en riesgo los principios constitucionales o pilares democráticos.**

Aunado a lo anterior, la autoridad responsable destacó que los criterios y precedentes del ámbito internacional apuntan a que la “disolución” de un partido político implica ejercer un **control estatal extremo**, es decir, un mecanismo especial basado en el análisis de conductas ilícitas que conculcan los valores democráticos en un grado superlativo o excepcional, por lo que debe implicar una valoración razonada de los derechos fundamentales afectados con la violación y de aquellos otros que se verán anulados.⁹

Tal argumento es perfectamente válido tratándose del análisis y determinación de la pérdida de registro de un partido político dado que en efecto se trata de una sanción severa y permanente.

Lo anterior con independencia de que el artículo 40, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, prevea que

⁹ Sobre esta base se consideró que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido los siguientes elementos necesarios respecto de la “disolución” de los partidos políticos: i) previsión en ley de los supuestos y causas de disolución; ii) legitimidad del fin perseguido, iii) carácter necesario de la disolución en una sociedad democrática.

los partidos políticos podrán establecer en sus estatutos, entre otras cuestiones, las causas de “disolución” del partido; mientras que el artículo 94, párrafo 1, inciso, e), de dicha ley, establece que son causas de “pérdida” del registro de un partido político cuando ha incumplido de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Nacional Electoral o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral.¹⁰

Ello porque de los preceptos legales mencionados, esta Sala Superior advierte que la “disolución” de los partidos políticos se actualiza cuando así lo convienen sus militantes, de conformidad con sus Estatutos; mientras que la “pérdida” de registro de un partido político es decretada por una autoridad del Estado mexicano, cuando ha incumplido de manera grave y sistemática la normatividad electoral.

Por tal motivo, se concluye que la equiparación en análisis que realizó la autoridad responsable es, en principio, correcta, ya que, en el ámbito internacional, la desaparición de un partido

¹⁰ **Artículo 94.**

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

...

e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral;

...

Artículo 40.

1. Los partidos políticos podrán establecer en sus estatutos las categorías de sus militantes conforme a su nivel de participación y responsabilidades. Asimismo, deberán establecer sus derechos entre los que se incluirán, al menos, los siguientes:

a) Participar personalmente y de manera directa o por medio de delegados en asambleas, consejos, convenciones o equivalentes, en las que se adopten decisiones relacionadas con la aprobación de los documentos básicos del partido político y sus modificaciones, la elección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, la fusión, coalición, formación de frentes y disolución del partido político;

...

político de la vida democrática de un país, a partir de la resolución de un órgano del Estado, por infringir de manera grave el marco normativo, se ha considerado bajo la figura jurídica de la “disolución” del partido político; lo que, en México, se denomina “pérdida” de registro.

Con todo, es preciso aclarar, como se indicó, que se trata de consideraciones que la autoridad responsable desarrolló en el ámbito de su argumentación para justificar de mejor manera su determinación, pero que no constituyen, en sí, la *ratio decidendi* del caso, pues está se base en un juicio de razonabilidad y proporcionalidad propio del análisis necesario para la imposición de una sanción.

En este sentido, se considera que también es **infundado**, el concepto de agravio, en el que el partido político recurrente aduce que los Lineamientos de la Comisión de Venecia de la Unión Europea del Consejo de Europa que adoptó en 1999, no son aplicables, ya que versan sobre la “disolución” de partidos políticos, mientras que el presente caso versa sobre la “pérdida” de registro de éstos.

Lo **infundado** radica en que, como se precisó en párrafos precedentes, la institución de la “disolución” de partidos políticos es la terminología generalmente empleada en el ámbito internacional y comparado para describir los efectos de la extinción de un partido político, por lo que es el análisis de tales efectos de la sanción lo que resulta relevante para valorar el uso de ejemplos, analogías o estándares, más allá de la

terminología utilizada, dado que la referencia a los estándares y buenas prácticas de los organismos internacionales constituyen argumentos válidos, útiles y en ocasiones necesarios para justificar una determinación judicial, pues se reconoce que la doctrina internacional tiene un carácter orientador para las autoridades estatales, tal como se advierte en la tesis jurisprudencial de esta Sala Superior, de rubro: ORGANISMOS INTERNACIONALES. EL CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS. De ahí que resulte infundado lo planteado por los recurrentes respecto a que la responsable tomara en cuenta casos y parámetros internacionales por no ser aplicables, pues no manifiestan de qué forma tal uso del derecho internacional o comparado supone una irregularidad que implique una interpretación indebida de la normativa nacional, más allá de la denominación empleada.

Por otra parte, es **infundado** e **inoperante**, el concepto de agravio en el que el partido político recurrente menciona que la autoridad responsable sobredimensionó las consecuencias de la pérdida de registro al considerar que afectaría el derecho de asociación de diversos ciudadanos, ya que sólo constituye una sanción que consiste en retirar un reconocimiento de la figura jurídica de partido político, con la pérdida de derechos y prerrogativas que le son inherentes.

Esta Sala Superior estima que lo **infundado** del concepto de agravio radica en que, contrariamente a lo manifestado por el

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

recurrente, la autoridad responsable no sobredimensionó las consecuencias de la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista al considerar que afectaría el derecho de asociación de diversos ciudadanos, sino que, como parte del juicio razonado que realizó conforme al invocado al artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, argumentó que era necesario considerar los derechos que pudieran verse afectados con motivo de la imposición de la pérdida del registro como sanción. Ello en congruencia con los criterios orientadores en el ámbito internacional, especialmente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, respecto a que para decretar la “disolución” de un partido político es necesario ponderar, entre otros factores relevantes, los derechos fundamentales que confluyen en la “disolución” de un partido político.

En este sentido, la autoridad responsable destacó que, para valorar la magnitud de una determinación de pérdida de registro, así como el nivel de afectación y las consecuencias de una medida de esa naturaleza, era necesario, entre otros aspectos, considerar que el Partido Verde Ecologista de México contaba con setecientos treinta y dos mil setecientos veinticuatro militantes en su Padrón de Afiliados.

Al respecto, es preciso apuntar que, para este órgano jurisdiccional federal, la actualización de la hipótesis legal de pérdida de registro de un partido político (una medida legal extrema) acarrearía natural y necesariamente, una afectación al

derecho de asociación de los afiliados o miembros de ese partido, ya que esa afectación al derecho de asociación sería una consecuencia directa e inmediata de los hechos antijurídicos cometidos por el partido político; de ahí lo **infundado** del motivo de impugnación, pues ponderar tales derechos forma parte del juicio de proporcionalidad necesario, como se señaló, al momento de la imposición de una sanción, dado que, se reitera, el efecto de la pérdida de registro de un partido político conlleva la afectación del derecho de asociación política en su dimensión individual y social, con efectos no sólo en los derechos de la militancia, sino también en el principio de pluralismo político propio de un sistema de partidos democrático, que, en última instancia, permite a la ciudadanía definir sus alternativas para el ejercicio del sufragio o para el ejercicio de los derechos de asociación y afiliación.

Por otra parte, lo **inoperante** de dicho concepto de agravio, consiste en que tal argumento no fue el único para determinar que no procedía la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México, toda vez que la autoridad responsable, como se destacó, también valoró otros elementos al realizar el juicio razonado al que está obligado para aplicar lo dispuesto en el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos.

Aunado a lo anterior, este órgano jurisdiccional también destaca que el partido político recurrente no controvierte las razones previamente mencionadas, mediante las cuales la autoridad

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

responsable justificó porque no procedía decretar la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México.

Así, por ejemplo, entre los elementos que valoró la responsable están: i) los actos ilícitos cometidos por dicho partido político no provocaron o imposibilitaron la realización de procesos electorales; ii) no se tiene registro alguno que demuestre la existencia de algún procedimiento sancionatorio en contra del referido partido, ni tampoco sanción impuesta, por recurrir a la violencia o alterar el orden público, ni, mucho menos, por perturbar o impedir el goce de los derechos y garantías o el buen funcionamiento de las instituciones que conforman el Estado democrático; iii) dicho partido ha mantenido el mínimo de militantes requeridos por la ley; iv) ha cumplido la obligación de garantizar paridad entre los géneros en las candidaturas de legisladores federales y locales; v) ha cumplido con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información; vi) se ha ostentado con la denominación, emblema y colores registrados; vii) ha cumplido con las normas sobre afiliación libre; viii) cuenta con domicilio social para sus órganos internos, y ix) ha permitido la práctica de auditorías y verificaciones por parte de las autoridades correspondientes.

De esta forma, si bien es cierto que por el tipo de conductas analizadas no resultarían aplicables algunas de las consideraciones de la responsable para valorar la gravedad de la falta o la proporcionalidad de la sanción, dado que las conductas denunciadas en modo alguno pueden considerarse

que tuvieran por objeto o resultado el incumplimiento de algunas de las obligaciones previstas en el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, entre ellas, la de imposibilitar la realización de procesos electorales; recurrir en violencia o alterar el orden público, o perturbar o impedir el goce de los derechos y garantías o el buen funcionamiento de las instituciones que conforman el Estado democrático; así como tampoco están vinculadas con el mínimo de militantes requeridos por la ley; la garantía de la paridad entre los géneros en las candidaturas de legisladores federales y locales; el cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información; el no ostentarse con la denominación, emblema y colores registrados; con el incumplimiento de normas sobre afiliación libre; falta de domicilio social para sus órganos internos, o el impedir práctica de auditorías y verificaciones por parte de las autoridades correspondientes; ello no implica que deba revocarse la resolución impugnada, puesto que en su análisis la responsable no se limitó a tales supuestos, sino que valoró si existían violaciones a otras obligaciones que sí guardan relación con las conductas denunciadas, como son principalmente aquellas previstas en el numeral 1, inciso a) del artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, que señala la obligación de “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos”.

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

Ello se evidencia de lo expresado en la propia resolución impugnada:

[...]

De dicho catálogo de obligaciones [artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos], especial atención merece la dispuesta en el inciso a), relativa a “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, respetando la libre participación de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos”, toda vez que constituye una norma que encierra o supone para dichos entes públicos un mandato, amplio y omnicomprendivo, de cumplir y observar todas las disposiciones del orden jurídico que le sean aplicables, lo cual es armónico y consonante con la naturaleza y fines de estos entes públicos.

Este mandato tiene por objeto asegurar la sujeción puntual y efectiva al orden jurídico. Ello tiene su razón de ser en el papel que los partidos políticos están llamados a realizar en un Estado constitucional democrático de derecho, es decir, en atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas, por lo que están obligados a regir sus actividades por el principio de juridicidad y los principios del Estado democrático, no sólo por mandato legal sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales de conformidad con su encuadre constitucional.

En efecto, conviene reiterar que la referida obligación persigue dos finalidades: 1) El respeto absoluto de la norma legal, y 2) Que la participación de los partidos políticos, de sus militantes, afiliados o simpatizantes en un Proceso Electoral debe garantizar los principios que rigen todo procedimiento democrático.

Lo anterior es plenamente armónico con el fin que prevé la propia norma constitucional respecto a los partidos políticos: *Los partidos políticos tienen como fin.... hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...*

SUP-RAP-561/2015 y acumulados

Sentado lo anterior y con base en el análisis de las conductas antijurídicas cometidas por el partido político denunciado, se concluye que inobservó la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, respetando la libre participación de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

Sin embargo, en el presente caso, el elenco de violaciones y faltas cometidas por el Partido Verde no supera el concepto y finalidades que la propia Constitución le otorga como entidad de interés público y como mecanismo de acceso al poder público y espacio fundamental para el ejercicio de derechos políticos.

Si bien, como ha quedado relatado, el Partido Verde omitió conducir el cauce de sus actividades dentro del marco constitucional y legal, tal como lo mandatan los artículos 41 de la Constitución y 25 de la Ley de Partidos, provocando con ello la vulneración y el trastocamiento al principio de legalidad en la contienda, rectores en los procesos comiciales, y que el desarrollo de las faltas e infracciones cometidas se llevó a cabo de manera reiterada e integral, las mismas no detonaron, alcanzaron ni acumularon una gravedad tal que pueda ameritar la sanción máxima para un partido político en el juego democrático, como sería la pérdida de su registro como tal.

Además, cabe puntualizar que la existencia de una transgresión a los principios rectores del Proceso Electoral, como los principios de legalidad y equidad en la contienda, orquestados de forma sistemática, no necesariamente traen aparejada una gravedad máxima, que haya trastocado de fondo y de manera irreparable que amerite la pérdida de registro como Partido Político Nacional.

[...]

Como se advierte de lo anterior, el argumento principal de la autoridad responsable se sustenta en que las conductas en que incurrió el partido denunciado si bien son violaciones **graves y**

sistemáticas, algunas de ellas, no son de la entidad suficiente que justifiquen la pérdida del registro del instituto político.

VI. Indebida fundamentación y motivación (creación de un estándar artificial)

Los recurrentes aducen, en esencia que, la resolución impugnada está indebidamente fundada y motivada, toda vez que establece que para que se decrete la pérdida de registro de un partido político se debe entender que el incumplimiento de sus obligaciones fue gravedad “extrema”, sin embargo, el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, únicamente prevé que sea grave.

En relación con lo anterior, los recurrentes señalan que el elemento de gravedad “extremo” exigido en la resolución impugnada les causa agravio, no sólo por el hecho de que la hipótesis jurídica relativa a la pérdida de registro no califica la gravedad ni establece en función de ella un estándar específico para su actualización, porque la propia resolución es omisa en detallar los elementos específicos en los que se basa ese estándar de gravedad, sino porque hace depender la actualización de la “gravedad extrema” de los efectos igualmente artificiales que diseña para su comprobación, que son, incluso, ajenos al proceder ilegal del partido, tales como el resultado de la preferencia del electorado por el conjunto de partidos políticos y candidatos.

Consideraciones de esta Sala Superior

Esta Sala Superior estima que el agravio es **infundado**, toda vez que, contrariamente a lo manifestado por los recurrentes, de una lectura integral de la resolución impugnada, se advierte que la autoridad responsable no creó un estándar artificial, en el sentido de no declarar la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México porque las violaciones cometidas no fueron de gravedad “extrema”, sino que, como se ha destacado en otros apartados, el desarrollo argumentativo de la autoridad responsable partió de la premisa de que la normativa constitucional e internacional imponen realizar un **test de proporcionalidad** a efectos de determinar si procede a declarar la pérdida de registro de dicho partido, ya que es la máxima sanción que se le puede imponer a un partido político.

A juicio de esta Sala Superior, la hipótesis de **pérdida** del registro de un partido político en los casos de incumplimiento grave y sistemático de las obligaciones que establece la normativa electoral, prevista en el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, **constituye una hipótesis especial, que en efecto supone una medida extraordinaria y extrema que no se actualiza con el mero incumplimiento de obligaciones que ha sido calificado como grave o sistemático en un procedimiento sancionador específico o incluso en varios de manera independiente, sino que es necesario que de la valoración conjunta y global de todas las infracciones cometidas se advierta precisamente una gravedad y sistematicidad suficiente para imponer como sanción la pérdida del**

registro; puesto que, como se precisó, tal supuesto implica una valoración amplia y global de un conjunto de conductas que no depende necesariamente de la calificación que se haya dado a alguna de ellas en lo individual, pues tales supuestos ya habrían sido sancionados en el procedimiento respectivo.

En efecto, la **pérdida** del registro de un partido político constituye, en el orden jurídico mexicano, **una medida extraordinaria de enorme trascendencia jurídica y política**, atendiendo al carácter fundamental de los partidos políticos en el sistema democrático. Como lo expone la Carta Democrática Interamericana, el régimen plural de partidos es parte de los elementos esenciales de la democracia representativa y es prioritario el fortalecimiento de los partidos y otras organizaciones políticas (artículos 3 y 5).

En el ámbito nacional, el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, en primer lugar, reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público y les confiere expresamente ciertas y determinadas finalidades constitucionales, como son: i) promover la participación del pueblo en la vida democrática; ii) contribuir a la integración de los órganos de representación política, y iii) como organizaciones de ciudadanas y ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, y, en segundo lugar, el Poder Revisor de la Constitución ha establecido, en el propio artículo 41 constitucional, una reserva de ley para

determinar las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos, lo que significa que el sistema de partidos tiene asignado un papel fundamental en la reproducción del Estado democrático.¹¹

En cuanto a la parte relativa al **registro legal** de los partidos políticos, como lo sostuvo esta Sala Superior al resolver el el juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-764/2015**, la importancia de reconocer en la Constitución dicha institución es el efecto constitutivo que se genera, ya que el legislador ordinario establece, por regla general, un procedimiento legal para que los solicitantes que pretendan constituirse como partido político para participar en las elecciones obtengan su registro ante la autoridad administrativa electoral, ya sea federal o local, según sea el caso. El referido registro tiene así efectos constitutivos, toda vez que los derechos, prerrogativas y

¹¹ La segunda parte de la fracción I del artículo 41 constitucional invocado establece una disposición que confiere una facultad al legislador ordinario para que determine “**las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden**”. En cuanto a esto último el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que esta disposición constitucional establece, a través de una norma competencial, una potestad y, correlativamente, una sujeción. Con respecto a la potestad, se trata de una potestad legislativa, es decir, una potestad para producir normas jurídicas, cuyo ejercicio es inexcusable toda vez que la intervención del legislador ordinario está prevista expresamente en la Constitución a través de una remisión y, en esa medida postulada por ésta y, si bien tiene libertad de configuración legislativa, no puede ejercerla más que dentro de los límites que la propia Constitución impone. En este sentido, los sujetos normativos de la potestad legislativa son tanto el legislador ordinario federal como el local. La materia o alcance de la potestad legislativa radica, por un lado, en determinar las normas y requisitos de los partidos políticos para su registro legal y, por otro, en determinar o establecer en la ley las “formas específicas” de la intervención de los partidos políticos tanto nacionales como estatales en el proceso electoral. Así, mediante el ejercicio de la referida potestad normativa por el legislador ordinario, los partidos políticos (tanto nacionales como locales) están sujetos a las “formas específicas” de su intervención en el proceso electoral. El ejercicio de la referida potestad legislativa entraña modificar la situación jurídica de los partidos políticos. Esa sujeción tiene efectos que se traducen no sólo en el otorgamiento de derechos y prerrogativas electorales, sino también en el establecimiento de deberes y obligaciones.

SUP-RAP-561/2015 y acumulados

obligaciones correlativos al carácter de partido político provienen del acto de la autoridad consistente en otorgar el registro legal correspondiente. Así, quienes se constituyan como partidos políticos, al obtener el registro, adquieren la correspondiente personalidad jurídica (como personas morales de derecho público) con el carácter de entidades de interés público, que les permite gozar de los derechos, garantías, financiamiento público y prerrogativas electorales y correlativamente estar sujetos, a la vez, a las obligaciones establecidas en la ley.¹²

En tales condiciones, es decir, dada la constitucionalización de los partidos políticos y los fines constitucionales que tienen conferidos, entonces, la pérdida del registro de un partido debe estar revestida de un procedimiento dotado de garantías y reglas, esto es, estar sujeto necesariamente al cumplimiento estricto de ciertos y determinados requisitos o parámetros objetivos que impidan que se utilice esta figura como mecanismos de presión política, como medida de represalia o persecución políticas.

Consecuentemente, este órgano jurisdiccional federal coincide con la autoridad responsable respecto a que la **pérdida** del registro de un partido debe estar prevista en una ley tanto en sentido formal como material, debe tener una finalidad constitucionalmente imperiosa y ser necesaria en una sociedad

¹² Esto se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 170/2007, fallada el 10 de abril de 2008. Asimismo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 13/2005 se afirmó que, es a partir de su registro legal que los partidos políticos adquieren su calidad de entidades de interés público y cuando pueden hacer posible las finalidades plasmadas en el artículo 41 constitucional.

democrática, o sea, que la medida o intervención legislativa **está sujeta a un test estricto de proporcionalidad (como lo consideró la autoridad responsable) tanto en su configuración legal como en su aplicación en un caso concreto.**

Esto último es así, ya que no solamente confluyen los derechos constitucionales o prerrogativas de un partido político, sino, sobre todo, los derechos humanos fundamentales de carácter político-electoral de asociación y afiliación, reconocidos en los artículos 35, fracción III, y 41, respectivamente, de la propia Ley Fundamental, que subyacen a tales institutos políticos y que se proyectan también en el conjunto del régimen de partidos.

Por otra parte, como sostiene el Consejo General responsable una de las razones fundamentales para distinguir la hipótesis de la **pérdida** del registro a que se refiere el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos de la hipótesis de la **cancelación** del registro, prevista en el artículo 456, fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estriba en que los hechos y conductas antijurídicas imputables al Partido Verde Ecologista de México que, en su oportunidad, han sido juzgadas y, en su caso, sancionadas por la autoridad administrativa electoral y por la autoridad jurisdiccional, según el caso, no podrían válidamente volverse a juzgar en lo individual en el presente asunto a la luz de la institución de la cancelación —pero sí a la luz de la pérdida del registro—, ya que se incurriría en una violación al artículo 23 de

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

la Constitución Federal¹³, que establece el principio o derecho *non bis in ídem*, que se actualiza cuando el Estado juzga a una persona por los mismos hechos delictivos. De ahí que, como se indicó, la **pérdida** del registro de un partido constituye una hipótesis extraordinaria de carácter especial que valora un comportamiento global sobre la base de conductas que han sido ya acreditadas, calificadas y, en su caso, sancionadas.

Confirma lo anterior el análisis dogmático del artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, que dispone:

Artículo 94.

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

[...]

e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral;

[...]"

Desde un punto vista estructural, dicha porción normativa tiene una estructura condicional, es decir, consta de un antecedente, supuesto o hechos operativos, cuya realización es la condición de una solución normativa consistente en una sanción. Tal disposición contiene los elementos normativos:

a) Carácter: se trata de una norma prohibitiva o sancionadora;

¹³ "Art. 23.- Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia." [Énfasis añadido]

b) Contenido: se prohíbe incumplir de manera grave y sistemática las obligaciones establecidas en la normativa electoral;

c) Condiciones de aplicación: acreditar el incumplimiento grave y sistemático, a juicio del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de las obligaciones establecidas en la normativa electoral;

d) Rango: la norma es formal y materialmente legislativa;

e) Sujetos normativos: los partidos políticos (como sujetos de responsabilidad y sanción) y la autoridad administrativa electoral (como órgano aplicador);

f) Ocasión: En principio no está limitado por la norma por lo que está sujeto a parámetros de determinación administrativa o jurisdiccional, así como por elementos de razonabilidad. Esto es si bien es cierto que existen términos de caducidad o prescripción de la facultad sancionatoria para fincar responsabilidades (término de **cinco años**), lo cierto es que, en el supuesto de **pérdida de registro lo que se valora son conductas que ya han sido acreditadas como infracciones graves y sistemáticas a las obligaciones de los partidos, con lo cual el ámbito temporal está sujeto a parámetros de razonabilidad y sistematicidad de las conductas que configuren el supuesto de pérdida de registro de un partido político. Ello porque para hacer**

una valoración integral y global de la conducta de un partido político es preciso tomar en cuenta un horizonte temporal lo suficientemente amplio o definido que permita a la autoridad valorar la sistematicidad y gravedad de las infracciones cometidas a la normativa electoral por un partido, y

g) Consecuencia normativa o sanción: la pérdida del registro del partido.

Acerca del elemento identificado en el inciso c), relativo a las condiciones de aplicación, supuesto o hechos operativos de la norma cuyo consecuente es la pérdida de registro del partido político, es preciso indicar, siguiendo con el análisis dogmático de la disposición bajo estudio, que, en relación con dicho componente cabe distinguir, a su vez, los siguientes elementos:

- (i) Incumplimiento** de las obligaciones establecidas en la normativa electoral;
- (ii) Que el incumplimiento sea grave;**
- (iii) Que el incumplimiento sea sistemático, y**
- (iv) A juicio del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.**

Cada uno de estos elementos son necesarios y, conjuntamente, son suficientes para la aplicación correcta de la norma jurídica y, por lo tanto, para la pérdida del registro de un partido político, en tanto consecuencia normativa o sanción.

Habiendo indicado lo anterior, es importante señalar, para completar el análisis de los elementos normativos constitutivos de la infracción, que la exigencia en el sentido de que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa electoral sea grave y sistemático supone dos elementos vinculados y relacionados contextualmente. El elemento de gravedad del conjunto de conductas que se analizan y el carácter sistemático de la mismas, el cual supone un grado cierto o claro de intencionalidad –derivada precisamente del carácter sistemático– para trastocar o violentar el orden público constitucional, como pudiera ser, por ejemplo, al quebrantar directamente los principios/valores del Estado democrático o bien la supervivencia del sistema democrático, el sistema electoral o el sistema de partidos como parte de una estrategia que implique el incumplimiento grave de obligaciones que trascienden al punto en que justifiquen la pérdida del registro del partido político responsable por estimar insuficiente la sanción individual de cada conducta o el conjunto de tales sanciones e indispensable la pérdida del registro como medida sancionatoria y reparadora de las violaciones graves y sistemáticas cometidas.

Lo anterior, en el entendido de que es una intencionalidad que se puede advertir o constatar material u objetivamente de los hechos y actos antijurídicos del partido, considerados globalmente a la luz de la hipótesis legal de pérdida del registro y analizados en su contexto.

En relación con la condición identificada en el **inciso (i)**, **incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa electoral**, la misma se refiere, en general, al no cumplimiento (injustificado) de las obligaciones y deberes establecidos en la normativa electoral aplicable, como, por ejemplo, a título ilustrativo, las obligaciones establecidas en el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos.

Respecto a la condición identificada en el **inciso (ii)**, **que el incumplimiento sea grave**, se refiere a que las violaciones o infracciones a la normativa electoral sean de la entidad, sustancia, peso, dimensión o magnitud, de tal grado o suficiencia que signifique o implique una violación sustancial a los principios o valores fundamentales constitucionalmente previstos, o bien los principios del Estado democrático.

En lo concerniente a la condición identificada en el **inciso (iii)**, **que el incumplimiento sea sistemático**, lo que se exige es que el incumplimiento no sea esporádico, sino que sigue o se ajusta a un cierto patrón o pauta o que respondan a una planificación, lo que implica, como se destacó, un grado de intencionalidad del conjunto de conductas con una finalidad u objetivo común.

En relación con la condición identificada en el **inciso (iv)**, se exige que la determinación del incumplimiento grave y sistemático sea resultado de una **valoración del Consejo General** no solo objetiva e imparcial, sino también razonada (no arbitraria) que incluye, aunque no solamente, una deliberación

del órgano colegiado, considerando todos los elementos normativos y fácticos relevantes del caso. Consecuentemente, la valoración, ha de atender, entre otros aspectos, aunque no exclusivamente, los efectos de la decisión en el sistema constitucional de partidos, el sistema electoral y los resultados electorales. En este aspecto, puede decirse que la autoridad goza de un cierto arbitrio, en el entendido de que el sistema de arbitrio y el sistema de legalidad forman una unidad inescindible.

Además, esta Sala Superior considera que resulta relevante el análisis del contexto de las violaciones que se alegan justifican la pérdida de registro tanto para definir su **gravedad como su sistematicidad**.

Ahora bien, esta Sala Superior advierte que la autoridad responsable razonó que para que se decrete la pérdida de registro de un partido político, se tienen que valorar las cuestiones siguientes:

- Las referencias de derecho internacional, establecen que no basta la acreditación de un cúmulo de infracciones graves y sistemáticas a la normativa electoral, sino que, además, se requiere que ese tipo de violaciones se traduzcan en una transgresión directa e irreparable a las finalidades que la Constitución les atribuye.
- La pérdida de registro de un partido político regulada en el derecho electoral mexicano ha de situarse en el contexto

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

interpretativo del derecho internacional comparado, que coloca a la disolución de los entes políticos como una medida constitucionalmente válida, pero de naturaleza extrema.

- La interpretación de las normas que tienen por objeto eliminar a un partido político de la vida democrática deber ser estricta y solo aplicarse excepcionalmente en los casos en que la gravedad y sistematicidad de los hechos o faltas sea de tal magnitud o envergadura que anule o afecte de manera superlativa los principios democráticos, los derechos humanos, el régimen de libertades o la paz pública y siempre que no se pueda imponer alguna otra sanción reparadora del orden jurídico transgredido.

- La pérdida de registro de un partido político, en tanto medida de última del régimen sancionatorio, debe ser necesaria y proporcional con respecto al tipo de falta y su trascendencia en el orden jurídico correspondiente.

- La normativa constitucional e internacional impone a las autoridades del Estado a realizar un ejercicio de valoración de los elementos del caso, a fin de determinar si la medida de pérdida de registro es proporcional, adecuada y necesaria de frente al fin legítimo pretendido, mirando a la preservación del derecho limitado, pero también al resto de los derechos fundamentales, bienes y valores constitucionales.

- Las violaciones al marco normativo a la luz de los principios y obligaciones constitucionales a fin de determinar si fueron o

no de la entidad suficiente para acreditar los extremos que exige tal causal.

- Las violaciones a los principios rectores del proceso electoral, orquestados de forma sistemática, no necesariamente traen aparejada una gravedad máxima, que haya trastocado de fondo y de manera irreparable que amerite la pérdida de registro como partido político nacional.

- La adopción de la medida sancionatoria máxima solicitada (pérdida de registro), no sería adecuada ni proporcional, porque con ella se afectarían, innecesaria e injustificadamente, otros derechos fundamentales y valores constitucionales en juego.

- Atendiendo a los elementos y contexto del caso, la determinación de pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México traería aparejada una serie de consecuencias que afectarían o incidirían, principalmente y de manera sustantiva, en los derechos fundamentales de asociación, en su vertiente de afiliación, y de voto, así como en la eliminación de una opción política en detrimento del pluralismo político propio del sistema democrático.

- Para valorar la magnitud de una determinación de pérdida de registro, así como el nivel de afectación y las consecuencias de una medida de esa naturaleza, es necesario tomar en consideración los elementos y datos siguientes: i) El Partido Verde Ecologista de México recibió su

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

registro en el año mil novecientos noventa y tres, sin embargo, sus antecedentes datan desde mil novecientos ochenta y seis, cuando se fundó como “Partido Verde”; ii) se destacó su estructura; iii) conforme a la última actualización de los Padrones de Afiliados de los Partidos Políticos del once de mayo de dos mil quince, dicho partido cuenta con setecientos treinta y dos mil setecientos veinticuatro militantes, en las treinta y dos entidades federativas; iv) se realizó un recuento de los resultados electorales que ha obtenido a lo largo de su historia, y v) se destacó que actualmente cuenta con veintisiete diputados federales, siete senadores y setenta y tres diputados locales.

- Las referencias y datos expuestos sirven a la autoridad administrativa electoral para demostrar que la “disolución” jurídica del Partido Verde Ecologista de México deviene desproporcionada, no sólo porque las conductas infractoras ya han sido significativamente sancionadas y porque existen elementos que contrarrestaron sus efectos, sino porque implicaría la anulación o afectación del derecho fundamental de asociación, en su vertiente de afiliación política.

- En un Estado de Derecho, los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Tanto su creación como el ejercicio de su actividad deben ser a partir de la voluntad y libre participación de sus integrantes, y su

estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos. Su existencia deriva del ejercicio de la libertad de asociación. No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos.

- Asimismo, los partidos políticos son organizadores de la opinión pública y su función es expresarla ante los que tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones que hacen posible la gobernabilidad, pero también sirven como canal de transmisión de las decisiones adoptadas por la “élite política” hacia el conjunto de la ciudadanía, posibilidad que en el caso se clausuraría.

- Es válido establecer que la disolución jurídica (la pérdida del registro) de uno de los participantes del juego democrático, cuando no existan razones suficientes, necesarias e idóneas que sustenten una determinación de esa magnitud, como ocurre en el caso, alteraría de manera negativa y grave al sistema de partidos, el cual funciona como una “cámara de compensación” de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno.

- Los actos ilícitos cometidos por el Partido Verde Ecologista de México no provocaron o imposibilitaron la realización de los procesos electorales federal y locales de dos mil quince, en sus distintas etapas, ni impidieron la libre participación de la ciudadanía para la emisión del sufragio. Tan es así que, a

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

la fecha, no se tiene registro de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya decretado la nulidad de elección alguna con motivo de estas conductas. Esta conclusión tiene soporte, además, en el hecho de que, salvo las infracciones específicas cometidas por tal partido y que han quedado debidamente precisadas, dicho instituto político ha cumplido, en general, con sus obligaciones constitucionales y legales.

- No se tiene registro alguno que demuestre la existencia de procedimiento incoado, ni tampoco sanción impuesta en contra del Partido Verde Ecologista de México por recurrir a la violencia o alterar el orden público, ni, mucho menos, por perturbar o impedir el goce de los derechos y garantías o el buen funcionamiento de las instituciones que conforman el Estado democrático.

- También, se advierte que dicho partido político ha cumplido con la obligación de mantener el mínimo de militantes requeridos por la ley, así como no se tiene acreditado que haya aceptado alguna clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o ministros de culto de cualquier religión o de las asociaciones religiosas e iglesias, ni tampoco que haya actuado con ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión. De igual forma, no hay prueba de que haya utilizado

símbolos, expresiones o alusiones de carácter religioso en su propaganda.

- Por cuanto hace a la obligación consistente en garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales, es pertinente indicar que a consideración de la autoridad nacional electoral, tal obligación también ha sido cumplida por tal partido político.

- Respecto al deber de cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información le impone, es necesario precisar que el Partido Verde Ecologista de México adecuó su normatividad interna para al efecto de hacerla congruente con las previsiones legales en la materia.

- Con base en las constancias de autos se tiene que el partido político denunciado se ha ostentado con la denominación, emblema y colores registrados; ha cumplido con las normas sobre afiliación libre; cuenta con domicilio social para sus órganos internos y ha permitido la práctica de auditorías y verificaciones por parte de las autoridades correspondientes.

- En suma, si bien el Partido Verde Ecologista de México incurrió en infracciones reiteradas a la normativa electoral, éstas no son de la gravedad suficiente para retirarle su registro, puesto que dichas faltas, aun valoradas en su conjunto, no tuvieron la fuerza ni el alcance necesario para

derrocar o afectar de modo determinante el sistema democrático mexicano, la participación política de la ciudadanía, la paz y el orden público, ni el ejercicio de derechos fundamentales.

- Por ende, retirar el registro al Partido Verde Ecologista de México sería una medida desproporcionada e injustificada frente a la naturaleza, fines y obligaciones de dicho partido político u al ejercicio de derechos políticos. Esto es, no hay elementos objetivos y suficientemente contundentes que conduzcan a una necesidad social imperiosa de sacarlo del juego democrático como único remedio jurídico para la preservación del orden constitucional.

De lo anterior, esta Sala Superior advierte que la autoridad responsable consideró que, para efectos de determinar si procede la pérdida de registro de un partido político, era necesario observar **que la normativa constitucional e internacional aplicable impone a las autoridades determinar si tal medida sancionatoria es proporcional, adecuada y necesaria, en relación con diversos derechos fundamentales.**

En este sentido, la autoridad responsable determinó que, como la pérdida de registro de un partido político constituye la medida sancionatoria máxima, era necesario tomar en consideración los aspectos siguientes: i) el contexto del Partido Verde Ecologista de México en el sistema democrático (fundación, número de militantes, resultados electorales y representación

popular); ii) que las conductas infractoras ya habían significativamente sancionadas, por lo que se contrarrestaron sus efectos; iii) los actos ilícitos no provocaron o imposibilitaron la realización de los procesos electorales; iv) no existe constancia de tal partido haya recurrido a la violencia ni alterado el orden público, y v) ha cumplido con sus obligaciones en materia de paridad y transparencia.

Por tal motivo, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable **no creó, en realidad, un estándar artificial**, en el sentido de determinar que las faltas tenían que ser de gravedad “extrema”, sino que, de conformidad con la normativa constitucional y legal aplicable, así como de acuerdo con los estándares internacionales aplicables, determinó que estaba obligada a realizar un test de proporcionalidad, para estar en aptitud jurídica de decretar si procedía o no la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México. Lo anterior es así, pues, a juicio de la autoridad responsable, no basta la acreditación de un cúmulo de infracciones graves y sistemáticas a la normativa electoral, sino que, además, se requiere que ese tipo de violaciones, sean de tal entidad, magnitud, peso o gravedad que se traduzcan en una transgresión directa a los principios, valores o bienes constitucionales, tales como el sistema electoral, el sistema de partidos políticos, las finalidades de los partidos y los derechos y libertades públicas en la materia y, en general, los fundamentos del Estado Constitucional democrático de Derecho.

Ahora bien, si bien es cierto que la autoridad responsable mencionó que las violaciones a la normativa electoral por parte del Partido Verde Ecologista México *“no revisten una gravedad extrema”* o que la *“gravedad debe ser de una magnitud extrema o de una entidad mayúscula”*, lo cierto es que tales criterios no son sino expresiones que encuentran sustento en un test de proporcionalidad, en el que se ponderó los principios, derechos y valores constitucionales que se deben salvaguardar.

Ello es así, pues la autoridad responsable —que en ningún momento pretendió menospreciar la gravedad de las conductas cometidas por el Partido Verde Ecologista de México y su actitud desafiante a la autoridad, así como a las reglas del juego democrático— consideró que los ilícitos en que incurrió, analizados en su conjunto y desde la perspectiva de los elementos que informan a la causal de pérdida de registro, no actualizaron la hipótesis legal de pérdida de registro, pues no quebrantaron los principios o valores del Estado democrático, o bien pusieron en riesgo la supervivencia del sistema democrático.

De igual forma, no asiste razón a los apelantes en el sentido de que la autoridad responsable violó el principio de legalidad electoral al equiparar la hipótesis de pérdida de registro de un partido con la nulidad de una elección. Se mantiene lo anterior, porque, en definitiva, se trata de instituciones jurídicas que, aunque pueden estar relacionadas, obedecen a lógicas jurídicas distintas, tienen supuestos, finalidades y se juzgan con

parámetros diferentes: la pérdida de registro tiene como sujeto normativo a un partido responsable de violaciones graves y sistemáticas a la normativa electoral, a juicio de la autoridad, por otro lado, la nulidad es la consecuencia normativa aplicable por una elección viciada al acreditarse la violación generalizada, grave o sustancial, por ejemplo, de principios constitucionales, siempre que sea determinante para el resultado de la elección, entre otros elementos; parámetros, estos últimos, que, como se ha visto, no fueron utilizados, ni son aplicables, para analizar la hipótesis de pérdida de registro de un partido político.

Aunado a lo anterior, cabe indicar que la autoridad responsable destacó que **la mayoría de las sanciones** que se le impusieron al Partido Verde Ecologista de México, en los diversos procedimientos sancionadores, **se calificaron con “gravedad ordinaria”** y no así con **“gravedad especial”**. Por ejemplo: **i)** las violaciones al modelo de comunicación política (difusión de informes de labores de sus legisladores; propaganda indebida; spots de intercampañas; uso indebido de la pauta; publicidad virtual en vallas, y falta de cuidado por la emisión de tuits), fueron calificadas **todas como “gravedad ordinaria”**; **ii)** la entrega de beneficios (entrega de papel grado alimenticio para envolver tortillas y pósters; boletos de cine; calendarios y cartas personalizadas; distribución de tarjetas de descuento; reparto de útiles escolares, y despensas) fueron calificadas **todas como “gravedad ordinaria”**; **iii)** incumplimiento de medidas cautelares (detener actos relacionados con la difusión de su campaña en cineminutos y en propaganda fija, alusiva a

informes de labores de sus legisladores; entrega de tarjetas de descuento y propaganda fija vinculada con supuestas propuestas) de **las tres faltas, sólo una de ellas fue considerada de “gravedad especial”,** y iv) violaciones en materia de fiscalización (vinculadas con informes de labores; cineminutos; tarjetas de descuento; boletos de cine; papel para envolver tortillas y distribución de lentes) **de las seis faltas, sólo dos fueron calificadas como “gravedad especial”.**

De igual forma, cabe destacar que la autoridad responsable razonó que el concepto de gravedad del tipo administrativo de pérdida de registro se rige bajo un parámetro distinto en cuanto a su magnitud y efectos, en comparación con el exigido para la calificación de gravedad que recae a los procedimientos sancionadores en específico, de lo que sigue que la suma de conductas sancionadas y calificadas como graves no tiene como consecuencia, automática e indefectiblemente, la actualización del elemento relativo a la gravedad, exigido en el artículo 94, párrafo 1, inciso e), de Ley General de Partidos Políticos. Por tal motivo, la autoridad responsable consideró que resulta válido acudir al análisis y valoración de otros elementos, a través de criterios cuantitativos y cualitativos.

Al respecto, cabe destacar que esta Sala Superior ha considerado reiteradamente que la gravedad de una infracción electoral debe atender al bien jurídico afectado. Lo anterior tiene sustento en el principio de proporcionalidad contenido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos,¹⁴ según el cual una pena debe ser proporcional al hecho antijurídico y al grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes.¹⁵

De igual forma, este órgano jurisdiccional federal en diferentes ocasiones ha rechazado la existencia de hipótesis sancionatorias implícitas,¹⁶ razón por la cual se considera necesario que se acrediten plenamente los extremos de la hipótesis legal de pérdida de registro de un partido.

En esa línea, el criterio relativo a la “gravedad” exigida en el inciso e) del párrafo 1 del artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos constituye un parámetro específico establecido en una hipótesis legal de carácter específico y autónomo en relación con otras infracciones electorales sancionadas mediante el procedimiento general sancionador, al establecer, como se indicó, una medida extraordinaria y para su actualización requiere que se cumplan con los extremos legales.

¹⁴ “Art. 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.

[...]” Énfasis en el original.

¹⁵ Véase la tesis jurisprudencial 1ª./J. 3/2012 (9ª) de rubro “PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro V, febrero de 2012, tomo 1, p. 503, número de registro: 160280.

¹⁶ V. g. en el recurso SUP-REP-55/2015.

En efecto, la hipótesis legal de pérdida de registro constituye una hipótesis de **carácter específico y autónomo**, respecto a otros supuestos sancionatorios en la materia, incluso el relativo a la cancelación de registro (artículo 456, párrafo 1, fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), ya que no solo se puede actualizar al margen de un determinado procedimiento administrativo sancionador (a diferencia de la cancelación de registro, que necesariamente supone un procedimiento de ese tipo), sino que, al prever como consecuencia jurídica la medida o intervención más extrema que la autoridad administrativa electoral puede decretar respecto a un partido político, supone un examen global o general de las conductas antijurídicas del partido, para verificar que, como se indicó, (i) constituyan un incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa electoral; (ii) que el incumplimiento sea grave; (iii) que el incumplimiento sea sistemático; (iv) **a juicio de la propia autoridad**, así como que (v) signifiquen o denoten una cierta **intencionalidad** de trastocar o quebrantar el orden público constitucional; extremos que no se acreditan en el presente caso.

Consecuentemente, la gravedad requerida en la hipótesis legal de pérdida del registro de un partido político no se actualiza necesaria o automáticamente con la existencia de procedimientos sancionadores en lo que el Partido Verde Ecologista de México haya sido ya sancionado, en algunos casos por faltas calificadas como de gravedad especial o reiteradamente como de gravedad ordinaria, dado que esta

Sala Superior coincide, en lo sustancial, con lo razonado por el Consejo General responsable en el sentido de que, independientemente de que el tipo de infracciones cometidas por dicho partido tuvieron como consecuencia violaciones reiteradas de gravedad ordinaria o en algunos casos de gravedad especial, lo decisivo para determinar la pérdida del registro, es que valoradas globalmente o en su conjunto a la luz de la hipótesis legal no son de la entidad suficiente para acarrear la pérdida del registro del Partido Verde Ecologista de México.

Además, se advierte que la autoridad responsable destacó que las infracciones a la normativa electoral por parte del Partido Verde Ecologista de México fueron materia de análisis, revisión y sanción, de lo que se sigue que las conductas no quedaron impunes ni ausentes de reproche jurídico, toda vez que fueron sometidas a escrutinio respecto de su legalidad y constitucionalidad. Tan es así, que **al momento en que se emitió la resolución impugnada, se le han impuesto a dicho partido sanciones económicas que rebasan los quinientos millones de pesos (\$ 500,000,000.00 M. N.), que muestra la acción de los órganos del Estado, para restaurar el orden jurídico violado, en aras de salvaguardar la regularidad legal y constitucional** y, más importante aún, pone de manifiesto que la pérdida de su registro, constituiría, en las circunstancias del caso, una medida desproporcionada.

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

Aunado a lo anterior, este órgano jurisdiccional advierte que los recurrentes, no controvierten de manera sustancial y jurídica los mencionados razonamientos de la autoridad responsable, pues en ningún momento, por ejemplo, argumentan, ni mucho menos muestran, que el test de proporcionalidad realizado por la autoridad responsable sea incorrecto.

Por otra parte, es importante señalar que, de acuerdo con el diseño legal vigente, cuyas bases constitucionales se remontan a la trascendente reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de noviembre de dos mil siete, la existencia de los procedimientos ordinario y especial sancionador, como una manifestación del derecho administrativo sancionador electoral, ha significado la existencia de procedimientos expeditos —que pueden incluir la imposición de medidas cautelares—, para que la autoridad electoral administrativa esté en aptitud de depurar los procesos electorales y reorientarlos dentro de los cauces legales; procedimientos que se encuentran sujetos al control de regularidad constitucional por parte de este órgano jurisdiccional federal.

En el caso particular, como señaló el Consejo General responsable, las denuncias de hechos y conductas ilícitas atribuidas al Partido Verde Ecologista de México, en términos generales, fueron materia de análisis revisión y sanción, por la autoridad administrativa electoral, así como por los órganos jurisdiccionales, garantizando así los principios, valores y

bienes constitucionales en el contexto de los procesos electorales que se realizaron en el 2014-2015.

En ese sentido, como señala la autoridad responsable, los hechos y conductas ilícitas no quedaron impunes, fueron sancionados oportunamente, sanciones que fueron objeto de control jurisdiccional.

Incluso, tales hechos y conductas ilícitas fueron objeto de reproche social, dado el conocimiento público de las resoluciones y sentencias de las autoridades, en el marco del principio constitucional de máxima publicidad, puesto que las sanciones fueron de una amplia cobertura noticiosa, así como de análisis y debate en distintos medios de comunicación social.

Lo anterior, dio como resultado, que la autoridad nacional administrativa electoral pudiese depurar el proceso electoral y reorientar al mismo en el cumplimiento de los principios constitucionales rectores en la materia.

En ese sentido, esta Sala Superior advierte que las violaciones sistemáticas a la normativa electoral en que incurrió el Partido Verde Ecologista de México, con el fin de obtener un beneficio en la contienda electoral, fueron corregidas con las resoluciones de las autoridades electorales, pues las sanciones que se le impusieron a dicho partido político tuvieron un efecto disuasivo y oportuno que garantizaron que no se afectara la equidad en la contienda electoral.

VII. Falta de congruencia interna y externa

Los recurrentes aducen que la resolución impugnada carece de **congruencia interna**, ya que, primero, la autoridad responsable realizó un recuento de las infracciones en las que incurrió el Partido Verde Ecologista de México, de las cuales afirmó que eran violaciones graves y sistemáticas frente al principio de equidad, sin embargo, concluyó que éstas no fueron de la gravedad suficiente para declarar su pérdida de registro como partido político.

Por otra parte, los recurrentes sostienen que la resolución impugnada carece de **congruencia externa**, ya que la autoridad responsable no resolvió de acuerdo a lo planteado por las partes.

Consideraciones de la Sala Superior

Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que la falta de **congruencia interna** exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, mientras que la **congruencia externa** consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un juicio o recurso, con la *litis* planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. Esto es, las sentencias deben ser coherentes con las acciones y excepciones deducidas oportunamente en el

proceso y resolver todos los puntos que hayan sido objeto del debate.

Lo anterior es acorde con lo sostenido por este órgano jurisdiccional en la jurisprudencia de rubro CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.¹⁷

En el caso, este órgano jurisdiccional estima que es **infundado** el agravio en el cual los recurrentes aducen que existe **incongruencia interna**, toda vez que, como ya se mencionó anteriormente en la presente resolución, el hecho de que la autoridad responsable hubiese realizado un recuento de todas las violaciones cometidas por el Partido Verde Ecologista de México y hubiese destacado que éstas eran **sistemáticas y graves**, ello no implicaba que actualizara la sanción consistente en la pérdida de registro.

Lo anterior es así, pues a juicio de la autoridad responsable no basta la acreditación de un cúmulo de infracciones **graves y sistemáticas** a la normativa electoral, sino que, además, se requiere que ese tipo de violaciones se traduzcan en una transgresión directa e irreparable a las finalidades que la Constitución les atribuye. Máxime que la autoridad responsable destacó que la mayoría de las sanciones que cometió dicho partido político fueron de gravedad ordinaria.

¹⁷ Consultable en la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia*. Volumen 1, pp. 231 – 232.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional estima **inoperante** el agravio en el cual los recurrentes aducen que existe **incongruencia externa**, toda vez que los recurrentes se limitan a argumentar que la autoridad responsable no resolvió de acuerdo a lo planteado por las partes, sin embargo, no precisan de manera concreta cuáles fueron los conceptos de agravio que supuestamente no fueron analizados, en su caso, de conformidad con su denuncia primigenia, siendo que esta Sala Superior ya ha declarado infundados sus planteamientos, respecto a la vulneración de hechos relacionados con procedimientos sancionatorios anteriores.

VIII. Encuestas y cobertura noticiosa.

En relación con las encuestas, los partidos recurrentes consideran que la autoridad responsable, de manera incorrecta, utilizó los resultados de las encuestas para analizar el incumplimiento grave y sistemático al marco normativo por parte del Partido Verde Ecologista de México, ya que es un elemento ajeno al análisis, además de que al tratarse de mediciones estadísticas, éstas muestran una gran disparidad en las estimaciones de resultados sobre preferencias electorales, pues dependen de una innumerable cantidad de factores.

Los partidos políticos recurrentes aducen que el hecho de que el Partido Verde Ecologista de México no hubiese alcanzado el 10% de la votación nacional, no suprime, elimina o demerita la gravedad y sistematicidad del incumplimiento de sus obligaciones que le impone la ley. Asimismo, los recurrentes

consideran que la autoridad responsable concluyó, de manera incorrecta, que el Partido Verde Ecologista no obtuvo un beneficio en relación con los resultados históricos, ya que ha sido similar con otros procesos electorales (2009 fue del 6.71%, en 2012 fue de 6.12% y 2015 de 6.91%), sin embargo, a juicio de los recurrentes, esto no es cierto ya que sí incrementó su porcentaje de votación (.79), en relación con los resultados del proceso 2012.

También consideran que es incorrecta la valoración de la autoridad responsable, en el sentido de que las diversas sanciones impuestas al Partido Verde Ecologista de México fueron de conocimiento público y, por ende, se vio totalmente mermado o disminuido en los resultados de los procesos electorales. Sin embargo, a juicio de los recurrentes, ello es incorrecto, pues a su juicio, señalan si dicho partido político no hubiera realizado tal despliegue de violaciones, su votación hubiese disminuido en relación con los procesos electorales anteriores. Por tal motivo, desde su perspectiva, es evidente que dicho partido político obtuvo un beneficio.

En relación con lo anterior, los recurrentes sostienen que las encuestas que utilizó la autoridad responsable carecen de objetividad, en razón de que: fueron elaboradas de manera parcial; no describen la metodología utilizada; no aporta datos estadísticos de los encuestados; no se acredita cuáles fueron las reglas, lineamientos o criterios que las personas físicas o morales adoptaron para realizar encuestas o sondeos de

SUP-RAP-561/2015 y acumulados

opinión a favor del Partido Verde Ecologista de México, y no se proporcionan costos, personas responsables y los recursos aplicados en éstas. Por tanto, considera que no se cumplen los parámetros previstos en los artículos 213 y 22 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, señalan que la autoridad responsable, de manera incorrecta, valoró el hecho de que el monitoreo que se realizó en relación con la cobertura noticiosa en televisión, demostró que el Partido Verde Ecologista de México fue quien obtuvo la mayor cantidad de tiempo de cobertura (12.96%), pues argumentó que esta cuestión fue compensada ya que fue también el partido político con más valoraciones negativas, tanto en números absolutos como relativos.

Consideraciones de esta Sala Superior

Esta Sala Superior considera que los agravios de los recurrentes son **infundados**, toda vez que los argumentos relacionados con las encuestas y cobertura noticiosa, no son argumentos aislados o independientes, sino que forman parte del contexto analizado por la responsable para justificar la gravedad de la falta a partir de sus consecuencias. Además, no son argumentos aislados o desvinculados con los hechos analizados, pues con independencia de la pertinencia o no del análisis de encuestas como parte del contexto del caso, no se advierte que sean un elemento ajeno o que desnaturalice el análisis de fondo que debe hacer la autoridad responsable en procedimientos como el que se analiza.

Así se advierte de los argumentos expresados por la autoridad respecto a las encuestas y cobertura noticiosa, que, en síntesis, son los siguientes:

- Se considera que el conocimiento público de las resoluciones y sentencias de las autoridades electorales, derivada del principio de máxima publicidad que ordena la ley, permitió que el tema sobre las infracciones del Partido Verde Ecologista de México fuera conocido y valorado por un amplio sector de la ciudadanía, además de que dio pauta a una amplia cobertura noticiosa y a la apertura de un importante espacio de análisis y debate en distintos medios de comunicación social que abordan ese tópico.
- Lo anterior es sumamente relevante, porque la ventaja indebida obtenida por el partido político infractor, así como el indicio de presión de voto generada por sus actos ilegales encontró un importante contrapeso, consistente en difundir y hacer públicas dichas irregularidades lo que, a la postre, permitió a los electores analizar y valorar esas conductas y formarse un juicio propio para emitir su voto el día de la jornada electoral.
- Derivado de la publicidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, el tema del Partido Verde Ecologista de México y, concretamente, de las irregularidades que cometió, fue recogido, discutido y analizado a través de distintos medios de comunicación, desde octubre de dos mil catorce a la fecha.

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

- En prensa, al menos se publicaron trescientos veintiséis notas, referencias u opiniones directamente relacionadas con el tema que nos ocupa, durante el periodo comprendido de diciembre de dos mil catorce a mayo del presente año.
- Existen otros elementos referenciales que ponen de manifiesto que los hechos ilícitos llevados a cabo por el Partido Verde Ecologista de México, si bien fueron graves y sistemáticos, no fueron de una magnitud superlativa o mayúscula para anular el principio de equidad.
- Para ello, es necesario tomar en consideración encuestas que evidencian que las faltas cometidas no generaron una ventaja indebida en las preferencias electorales; que el monitoreo realizado a medios de comunicación muestra una marcada mención de notas de ese instituto político, presuntivamente con motivo de la comisión de hechos ilegales, así como una comparación de la votación obtenida por este instituto político en años anteriores que demuestra una relativa estabilidad de la preferencia electoral.
- Por mandato constitucional y legal, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad encargada de regular las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales que se realizan y publican sobre elecciones federales. Acorde con lo anterior, la parte medular de la regulación sobre la publicación de encuestas electorales, reside en la emisión de los criterios generales de carácter científico y en la entrega a dicho Instituto

de los estudios completos que sustentan las encuestas que son publicadas durante los procesos electorales.

- El modelo de regulación se basa centralmente en un régimen de transparencia, en el que Instituto Nacional Electoral, así como los organismos públicos locales electorales, deben difundir los estudios que respaldan los resultados de las encuestas publicadas, y ofrecer así los elementos necesarios para que se pueda valorar la calidad de las encuestas, y en consecuencia, contribuir a la construcción del voto razonado y de una opinión pública mejor informada.

- Las encuestas electorales suelen ser un diagnóstico referencial de la tendencia electoral de un agente político en un momento determinado. Dichos ejercicios demoscópicos permiten medir, entre otros aspectos, la evolución de la tendencia electoral de un partido político en el marco de un proceso comicial determinado. Por ello resulta importante ver si las conductas ilegales desplegadas por el Partido Verde Ecologista de México, que pueden enmarcarse en una serie de acciones tendientes a posicionar indebidamente al partido político de cara a la jornada electoral del siete de junio de dos mil quince, le redituaron en un aumento significativo, desproporcional o fuera de toda previsión electoral, de acuerdo, a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica.

- Durante el proceso electoral 2014 – 2015, el Instituto Nacional Electoral recibió, en cumplimiento al Acuerdo INE/CG220/2014, copia del estudio metodológico de diecisiete encuestas cuyo

SUP-RAP-561/2015 y acumulados

tema fue la medición de la tendencia electoral de los diferentes partidos político, en relación con las elecciones federales de diputados al Congreso de la Unión.

- De acuerdo con las encuestas publicadas por las principales casas encuestadoras del país, al Partido Verde Ecologista de México se le previó, en promedio, una votación del 7.4%, sin embargo, obtuvo una votación equivalente al 6.91%. Por lo que se tiene que existe una diferencia de +- 0.49%.

- Dicho resultado deviene justificado, racional y proporcional de acuerdo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, ya que demuestra que la votación obtenida por el Partido Verde Ecologista de México, no presentó un incremento significativo, de acuerdo a las previsiones electorales de las principales casas encuestadoras.

- Las encuestas que previeron una votación superior a la obtenida por el Partido Verde Ecologista de México, oscilaban entre el 7 y 11% de la votación; por lo que es válido concluir que de su votación obtenida (6.91%) fue 4.09% inferior a la prevista por las encuestas, y 1.91% superior a la proyectada por los ejercicios demoscópicos. Es decir, el partido político obtuvo una votación por debajo de la proyectada por las casas encuestadoras.

- Con la finalidad de contar con un parámetro que permita determinar si el resultado de la votación obtenida por el Partido Verde Ecologista de México, es acorde con sus antecedentes

electorales, se hace necesario realizar un análisis de sus resultados obtenidos en anteriores procesos electorales.

- En este sentido se advierte que tales resultados son similares, en 2009 fue de 6.71%; en 2012 del 6.12%, y en 2015 del 6.91%.

- Por lo anterior es válido concluir que la votación obtenida por el Partido Verde Ecologista de México en el presente proceso electoral (6.91%), mantiene un parámetro de estabilidad y proporcionalidad que permiten a esta autoridad sostener válidamente que dicho resultado electoral es justificado de acuerdo a la fuerza electoral que ha mostrado dicho partido político.

- Con base en lo estipulado en el artículo 185 de la Ley Electoral, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la obligación de ordenar la realización del monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Como se ha hecho desde el proceso electoral federal de 2009, la autoridad electoral encomendó este trabajo a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien lo realiza en coordinación con la Dirección de Verificación y Monitoreo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

- La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM llevó a cabo el monitoreo a los programas de radio y televisión que difunden noticias, así como a diez programas de espectáculos o de revista, durante el periodo de campañas electorales del proceso electoral federal 2014 – 2015. Con base en el informe acumulado del cinco de abril al tres de junio de dos mil quince, los resultados más destacados del monitoreo de campañas para diputadas y diputados federales, en lo que interesa en el presente asunto, son los siguientes:

- Tiempos de transmisión. Los partidos con mayor tiempo de cobertura noticiosa en radio fueron: PAN (12.64%), PRI (11.46%) y PRD (9.69%). Los partidos con mayor tiempo de cobertura noticiosa en televisión fueron: PVEM (12.96%), PRI (10.51%) y PAN (10.44%).

- El género periodístico más utilizado en ambos medios de comunicación fue la nota informativa. El Partido Verde Ecologista de México ocupó el cuarto lugar en las menciones de las piezas informativas.

- De las 14,932 piezas informativas valoradas, hubo 2,963 valoraciones positivas y 32,830 valoraciones negativas. El Partido Verde Ecologista de México obtuvo 3,367 valoraciones negativas y 260 valoraciones positivas, siendo el partido político con el mayor número de valoraciones negativas.

De lo anterior, esta Sala Superior advierte que la autoridad responsable utilizó los resultados de las encuestas y cobertura

noticiosa **como elementos contextuales y referenciales** para contribuir a demostrar que las infracciones cometidas por el Partido Verde Ecologista de México no habían generado un efecto positivo o favorable al partido frente a las condiciones generales de la contienda electoral, ya que, por una parte, de las encuestas se advertía que, en promedio, se había pronosticado que dicho partido político iba a tener una votación del 7.4%, mientras que su votación real fue de 6.91% y, por otra, de la cobertura noticiosa destacó que tal partido obtuvo 3,367 piezas informativas negativas y sólo 260 valoraciones positivas.

Finalmente, esta Sala Superior estima conveniente destacar que la autoridad responsable se sustentó en encuestas realizadas de conformidad con establecido por la autoridad administrativa electoral en el Acuerdo INE/CG220/2014, y el monitoreo de la cobertura noticiosa, fue de acuerdo a lo previsto en el artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De ahí que no existan elementos que permitan concluir que los argumentos de la responsable son erróneos o inconsecuentes sino por el contrario son elementos relacionados con el contexto que se analiza.

En el presente caso, esta Sala Superior estima que, tal y como lo consideró el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no se puede declarar la pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México, toda vez que, de conformidad con el

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, una vez analizado el cúmulo de procedimientos sancionadores electorales instaurados en contra dicho partido político, los cuales fueron objeto de análisis de las autoridades administrativa y jurisdiccionales, no se acreditó que dicho partido político hubiese incumplido de manera grave y sistemática la normativa electoral para actualizar el supuesto normativo en comento, en el contexto del proceso electoral 2014-2015.

No obstante lo anterior, este órgano jurisdiccional federal, considera necesario, atendiendo el planteamiento relativo al deber de prevenir las posibles violaciones a los derechos y principios constitucionales, y considerando que se trata del primer caso en que se analiza un procedimiento de pérdida de registro de un partido político y de sus posibles efectos, con el objeto de **ordenar al Instituto Nacional Electoral**, para que proceda a registrar en forma sistematizada las faltas cometidas por el Partido Verde Ecologista de México, lo cual permita ser un insumo indispensable, para dar un seguimiento especial a dicho partido político en futuros procesos electorales y de frente al conocimiento de la ciudadanía.

Lo anterior tiene su fundamento en las siguientes razones jurídicas:

En primer lugar, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de garantizar los derechos humanos y, en consecuencia, el Estado deberá prevenir,

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, de conformidad con el artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución Federal, así como de cumplir y hacer cumplir la propia Constitución y las leyes que de ella emanen, en los términos del artículo 129 de la Ley Fundamental.

En segundo lugar, los partidos políticos, como entidades de interés público, están llamadas a desempeñar un papel central en la reproducción del Estado democrático, de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

En tercer lugar, son fines del Instituto Nacional Electoral, entre otros, los siguientes: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos y asegurar a ciudadanas y ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, de conformidad con el artículo 30, párrafo 1, incisos a), b) y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En cuarto lugar, particularmente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, de conformidad con el artículo 44, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, teniendo en cuenta que son obligaciones de los partidos políticos, destacadamente,

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**

conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, de conformidad con el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos.

Consecuentemente, para esta Sala Superior, es deber de la autoridad administrativa establecer medidas adecuadas de prevención para evitar, prevenir y, en su caso, sancionar los hechos y actos antijurídicos de los partidos políticos, restaurando el orden jurídico violado. Entre tales medidas esta registrar de manera sistematizada los procedimientos y faltas en que incurran los partidos políticos, para ser tomadas en consideración, en el caso de llegarse a existir conductas reincidentes, más aún, para los casos en los que se deban considerar como antecedentes relevantes de infracciones graves y sistemáticas, que pongan un contexto o patrón de conductas que pudieran revelar un comportamiento que pueda actualizar la instauración de procedimientos por el supuesto de pérdida de registro.

En este contexto relativo a las posibilidades de actuación de la autoridad electoral, es preciso señalar la importancia fundamental del registro sistematizado que se debe llevar, el cual también tiene por fin de que no quede expedita indefinidamente la acción persecutoria o el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, pues ello iría en contra del derecho a la seguridad jurídica y a la certeza reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

De ahí que el mencionado registro sistematizado de sanciones, por las infracciones en que ha incurrido el Partido Verde Ecologista de México cumpla no solamente con una finalidad disuasiva, sino también de **seguridad jurídica tanto al partido político implicado como a la ciudadanía en general para efecto de conocer y estar en posibilidades de prevenir o denunciar hechos que pudieran actualizar una situación similar a la anterior que, valorada en un contexto, pudiera resultar en una evidencia de un actuar sistemático o intencional.**

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el contenido esencial del derecho humano fundamental a la seguridad jurídica estriba en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en las leyes y a la actuación de la autoridad, lo que se traduce, entre otros aspectos, que la normativa que faculta a la autoridad para actuar en determinado sentido, deben contener los elementos mínimos que permitan a los sujetos normativos hacer valer sus derechos y conocer las consecuencias de los actos que realicen.¹⁸

¹⁸ Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en las razones que sustentan la tesis 1ª CXXXVI/2016 (10) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: PRESCRIPCIÓN DE CRÉDITOS FISCALES. EL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE EN 2006 QUE LA PREVÉ, NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA, así como en la tesis P./J. 99/2006 plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

SUP-RAP-561/2015 y acumulados

De considerarse también que la investigación de las faltas electorales está fundada en principios de orden público, interés general o bien de política criminal, que pueden reconducirse, en definitiva, al principio de necesidad de la pena, anidado en el más amplio de la intervención mínima del Estado en el ejercicio del poder punitivo (*ius puniendi*).

De igual forma, es importante señalar que, frente al hecho de que, en algunas ocasiones, las faltas o infracciones pueden ser, desde algún punto de vista, en un cálculo de beneficios y costos, *rentables*,¹⁹ hay que garantizar en todo caso que la infracción no produzca beneficio alguno al responsable, lo que encuentra su fundamento en principios de orden público constitucional.

En esa línea, lo importante es adoptar medidas idóneas para prevenir situaciones que afecten gravemente los principios del sistema democrático por parte de los partidos políticos, así como hacer que sea más costoso la falta o infracción electoral para el responsable, pues, si uno de los propósitos del derecho administrativo sancionador electoral es el de hacer que los sujetos responsables respondan plenamente de sus actos, entonces si las multas no han funcionado para disuadir la conducta desviante, un procedimiento efectivo consistiría en emplear una técnica preventiva para que la autoridad electoral administrativa pueda válidamente vigilar que las actividades de los partidos políticos se lleven a cabo dentro de los cauces

¹⁹ Vid. Posner, Richard, *El análisis económico del derecho*, tr. de Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 350.

constitucionales y legales, en un horizonte temporal que comprenda, cuando menos, dos procesos electorales federales subsecuentes y, en su caso, determinar que se actualiza la hipótesis legal de pérdida del registro de un partido político. De ahí la necesidad, pertinencia y legitimidad de formar un registro sistematizado que permita valorar la conducta de un partido político en perspectiva atendiendo a su actuar previo.

III. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumulan los expedientes SUP-RAP-562/2015; SUP-RAP-563/2015 y SUP-RAP-588/2016 al diverso SUP-RAP-561/2015, por lo que se ordena agregar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Es **infundada** la pretensión de que se declare la pérdida del registro del Partido Verde Ecologista de México.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

De ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la precisión de que el Magistrado Flavio Galván Rivera vota a favor de los resolutivos sin

compartir las consideraciones, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**SUP-RAP-561/2015
y acumulados**