

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-200/2012

**RECURRENTE: AGRUPACIÓN
POLÍTICA NACIONAL “MÉXICO
NUESTRA CAUSA”**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIO: CARLOS A. FERRER
SILVA**

México, Distrito Federal, a veinte de junio de dos mil once.

VISTOS para resolver los autos del expediente al rubro indicado, correspondiente al recurso de apelación interpuesto por la Agrupación Política Nacional “México nuestra Causa”, en contra de la resolución CG161/2012, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veintiuno de marzo de dos mil doce, dentro del expediente SCG/QCG/046/2011, y

R E S U L T A N D O

De lo aducido por la recurrente y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

I. Falta de acreditación de actividades de la Agrupación Política “México nuestra Causa”

a) Resolución CG351/2012. El ocho de octubre de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG351/2012, respecto de las irregularidades determinadas en el

Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Egresos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, correspondientes al ejercicio dos mil nueve.

En dicha resolución se consideró, en la parte que interesa a este asunto, dar vista a la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la posible infracción de lo dispuesto en el artículo 35, párrafo 9, inciso d), del código electoral federal (no acreditar actividad alguna durante un año calendario).

b) Inicio de procedimiento sancionador ordinario, emplazamiento y contestación. El veinte de septiembre de dos mil once, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro del expediente SCG/QCG/046/2011, acordó iniciar procedimiento sancionador ordinario para conocer de la falta de acreditación de actividades indicada, así como emplazar a la Agrupación Política Nacional “México Nuestra Causa”, para que en el plazo de cinco días hábiles contestara por escrito lo que a su derecho conviniera.

El cuatro de octubre de dos mil once, la Agrupación Política “México nuestra Causa”, presentó escrito por medio del cual manifestó lo que estimó pertinente y presentó pruebas para acreditar que sí realizó actividades durante el ejercicio dos mil nueve.

c) Acuerdo del Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General. El dieciséis de noviembre de dos mil once, el funcionario electoral precisado tuvo por recibido el escrito y documentos presentado por la agrupación política indicada, determinó

que no había más diligencias pendientes por realizar y dio a dicha agrupación un plazo de cinco días para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

El treinta de noviembre siguiente, la mencionada agrupación política presentó escrito por medio del cual, esencialmente, ratificó su escrito de cuatro de octubre de dos mil once y expuso los alegatos que consideró pertinentes.

d) Dictamen sobre la pérdida de registro. El veintisiete de febrero de dos mil doce, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral emitió dictamen, respecto de la pérdida de registro de la Agrupación Política Nacional “México nuestra Causa”, en los términos siguientes:

PRIMERO. Se declara **procedente la pérdida del registro de “México Nuestra Causa”** como agrupación política nacional, en términos de lo dispuesto en los Considerandos **SEXTO** y **SÉPTIMO** de la presente determinación.

SEGUNDO. Remítase el presente Dictamen, así como el Proyecto de Resolución correspondiente, al Consejo General, a efecto de que el órgano máximo de dirección determine lo conducente.

II. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral (acto impugnado en este recurso)

El veintiuno de marzo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG161/2012, dentro del expediente SCG/QCG/046/2011, respecto de la pérdida de registro de la indicada agrupación política, en el sentido siguiente:

PRIMERO. Se declara **procedente la pérdida del registro de “México Nuestra Causa”** como agrupación política nacional, en términos de lo

dispuesto en los Considerandos **SEXTO** y **SÉPTIMO** de la presente determinación.

SEGUNDO. Publíquese la presente determinación en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 102, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

TERCERO. Notifíquese en términos de ley la presente Resolución.

CUARTO. En su oportunidad, archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

III. Recurso de apelación, trámite y sustanciación

a) Presentación de recurso. El veintinueve de abril de dos mil doce, la Agrupación Política Nacional “México nuestra Causa”, a través de quien se ostenta como su representante legal, interpuso recurso de apelación, a fin de controvertir la resolución indicada, por la que se determinó la pérdida de su registro.

b) Recepción de documentación. El cuatro de mayo de dos mil doce, se recibió en la oficialía de partes de esta Sala Superior el oficio SCG/3640/2012 de la misma fecha, por medio del cual el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió, entre otros documentos, el original del recurso de apelación, el informe circunstanciado de ley, las constancias de publicitación del medio de impugnación, así como los documentos correspondientes al asunto que estimó pertinentes.

c) Formación de expediente y turno a ponencia. El cuatro de mayo de dos mil doce, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente SUP-RAP-200/2012 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar,

para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Admisión y cierre de instrucción. El catorce de mayo siguiente, el Magistrado Instructor admitió el presente recurso de apelación y, en su oportunidad, declaró cerrada la instrucción, en virtud de no existir trámite pendiente de realizar.

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

PRIMERO. Competencia

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por una agrupación política nacional, en contra de una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que estima la causa un perjuicio a su esfera de derechos.

SEGUNDO. Procedencia

El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso c); 42, y 45, fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Oportunidad. El recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que la resolución recurrida se notificó al ahora recurrente el veinticinco de abril de dos mil doce y el recurso de apelación se interpuso el veintinueve de abril siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto al efecto.

b) Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, haciéndose constar el nombre de la actora, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello. En el referido curso también se identifican el acto impugnado, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto combatido y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hacen constar tanto el nombre como la firma autógrafa del promovente.

c) Legitimación y personería. El presente juicio es promovido por una agrupación política nacional, a través de quien acredita ser su presidenta, registrada formalmente ante la autoridad responsable, tal como lo reconoce ésta última en su informe circunstanciado de ley, además de ser la misma persona que compareció en representación de la actora en el procedimiento administrativo sancionador en el que se emitió la resolución que se impugna en este recurso, según se advierte de las constancias de autos.

d) Interés jurídico. La agrupación política recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el presente recurso de apelación, en virtud de que su pretensión es combatir y dejar sin efectos una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral contraria a su esfera de derechos.

e) Definitividad. El acto impugnado es definitivo, toda vez que en contra del mismo no procede medio de impugnación alguno.

TERCERO. Estudio de fondo

A) Síntesis de la resolución impugnada

La responsable determinó la pérdida de registro de la agrupación ahora recurrente, bajo el argumento de que no acreditó alguna actividad durante el ejercicio dos mil nueve.

De la lectura de la resolución impugnada, se advierte que la responsable sostuvo, en síntesis, lo siguiente:

- Es aplicable lo dispuesto en los artículos 9 y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 33; 35, párrafo 9, inciso d); 102, párrafo 2; 118, párrafo 1, inciso k); 122, párrafo 1, inciso j), y 354, párrafo 1, inciso b), fracción III, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- En particular, en el citado artículo 35, párrafo 9, inciso d), se dispone como causa de pérdida de registro de una agrupación

política nacional, la no acreditación de alguna actividad durante un año calendario.

- El procedimiento para determinar la procedencia o no de la pérdida de registro de una agrupación política nacional, en virtud de actualizarse alguno de los supuestos previstos en el artículo 35, párrafo 9, del código electoral federal, debe tramitarse conforme con lo establecido en el artículo 102, párrafo 2, de ese mismo código, por lo que dicho procedimiento no se encuentra dentro del Título Primero del Libro Séptimo del código electoral federal en cita.
- El procedimiento previsto en el artículo 102, párrafo 2, del código electoral federal, se circunscribe, por lo que hace a las agrupaciones políticas, a los actos que puedan tener como consecuencia la actualización de alguna de las causas de pérdida de registro, con excepción de las previstas en el artículo 35, párrafo 9, incisos e) y f), de dicho ordenamiento legal.
- El procedimiento indicado tiene como elementos distintivos, que el Secretario Ejecutivo elabore y somete a consideración de la Junta General Ejecutiva, el proyecto de resolución respecto de la pérdida de registro de una agrupación política nacional y, en caso de ser aprobado, éste se somete a consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para la única finalidad de identificar circunstancias o elementos que puedan constituir una causa de pérdida de registro como agrupación política nacional.

- La causa de pérdida de registro prevista en el artículo 35, párrafo 9, inciso d), del código electoral federal, es una descripción típica de una conducta, la cual podrá tenerse por acreditada, una vez que se constate que no se acreditó alguna actividad durante un año calendario, por parte de la agrupación política nacional denunciada.
- De la resolución CG351/2010 y del dictamen consolidado presentado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, respecto de los informes anuales de ingresos y gastos de las agrupaciones políticas nacionales durante el dos mil nueve, se desprende que la Agrupación Política Nacional “México nuestra Causa”, no acreditó la realización de actividades durante ese ejercicio.
- Del escrito de cuatro de octubre de dos mil once, mediante el cual la Agrupación Política Nacional “México nuestra Causa” dio respuesta al emplazamiento dentro del procedimiento administrativo sancionador correspondiente, así como de los documentos aportados como prueba, se advierte que dicha agrupación manifestó que sí llevó a cabo actividades durante el ejercicio dos mil nueve. Sin embargo, de dichos documentos no se desprenden circunstancias de modo, tiempo y lugar en que acontecieron las reuniones a las que hace referencia.
- Por lo que hace a las fotografías aportadas por la agrupación política no se advierte elemento alguno que permita colegir la celebración de reunión o actividad alguna, ya que si bien se observa a diversas personas reunidas, lo cierto es que no se advierte dato o elemento alguno que permita tener por cierta la

celebración de dichas reuniones durante el dos mil nueve. Al respecto, el denunciado omite señalar las fechas, horarios y lugares, en los que presuntamente se celebraron las reuniones o, en su caso, precisar los motivos, la finalidad y los temas abordados durante las mismas.

- Por lo que hace a las cédulas de entrevistas que supuestamente se llevaron a cabo, no es posible desprender dato o indicios suficientes que permita colegir que la citada agrupación política llevó a cabo alguna actividad durante el ejercicio dos mil nueve.
- La omisión precisada actualiza el supuesto de pérdida de registro precisado, lo cual se considera grave, si se toma en consideración que el derecho de libre asociación en materia política se encuentra ceñido a una serie de normas que atienden a ciertas finalidades de interés público y que la naturaleza de las agrupaciones políticas y su fin es coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como promover la participación del pueblo con una opinión pública mejor informada.
- Individualización de la sanción:
 - i) Tipo de infracción: Se transgredió la norma prevista en el artículo 35, párrafo 9, inciso d), del código federal electoral.
 - ii) Singularidad o pluralidad de la falta: La falta se llevó a cabo en un solo momento, por lo que existe singularidad.

- iii) Bien jurídico tutelado: Se afectó la norma indicada, en virtud de la omisión de la agrupación política nacional, de realizar actividades en un año calendario.
- iv) Circunstancias de modo, tiempo y lugar: El modo estriba en no haber realizado alguna actividad; el tiempo corresponde a que la denunciada no acreditó la realización de actividades durante el año dos mil nueve, y el lugar resulta irrelevante.
- v) Intencionalidad: Se infiere que existe intencionalidad en la comisión de la infracción, lo cual redundando en la gravedad de la falta y, consecuentemente, de la sanción atinente.
- vi) Reiteración de la infracción o vulneración sistemática de las normas: Se trató de un solo acto.
- vii) Condiciones externas y medios de ejecución: La falta se advirtió de la revisión de los informes anuales, en el periodo en el que se estaba celebrando el proceso electoral dos mil ocho-dos mil nueve.
- viii) Calificación de la gravedad de la infracción: Tomando en consideración los elementos antes referidos, la falta se califica como grave ordinaria.
- ix) Reincidencia: En el caso, no existe reincidencia.
- x) Monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento: No es posible afirmar que se obtuvo algún lucro o beneficio cuantificable, pero sí que se generó un daño al interés de la sociedad, por la falta de coadyuvancia en el desarrollo de la cultura democrática, así como con la creación de una opinión pública mejor informada.

- xi) Sanción a imponer: La autoridad tiene el arbitrio para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada por el sujeto infractor. En el caso se considera que la pérdida de registro es proporcional con la falta cometida, atendiendo a los elementos objetivos y subjetivos precisados.

B) Síntesis de agravios

a) Inconstitucionalidad del artículo 35, párrafo 9, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para la actora, esta disposición es contraria a los artículos 14, 16 y, particularmente, al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que contempla una sanción *“inusitada, trascendental, excesiva, desproporcionada e irracional”*, por lo que solicita su inaplicación al caso concreto.

Al respecto, la actora considera que el artículo 35, párrafo 9, inciso d), del código federal electoral, es inconstitucional porque dispone que las agrupaciones políticas nacionales perderán su registro por no acreditar alguna actividad en un año calendario, lo que significa el establecimiento de una sanción única, que no permite la valoración de las circunstancias particulares del caso, en contravención a criterios reiterados de los tribunales de la federación que prohíben las sanciones fijas, ya que, aduce, en todo caso deben existir mínimos y máximos a fin de aplicar una sanción.

Además, la actora alega que se viola el principio de proporcionalidad e igualdad, en atención a que la norma exige a las agrupaciones políticas una conducta que no se exige a los partidos políticos, los cuales sí reciben financiamiento público para el ejercicio de sus actividades ordinarias.

b) Ilegalidad del acto impugnado

i) La actora aduce que la falta por la que se le sancionó surgió del dictamen consolidado de la revisión de informes anuales de ingresos y egresos de las agrupaciones políticas nacionales, correspondientes al ejercicio dos mil nueve.

Para la actora, esta situación es ilegal y provoca que todo el procedimiento esté viciado de origen, ya que ese dictamen se debe constreñir a revisar el origen y destino de los recursos de las agrupaciones políticas nacionales, por lo que la autoridad que realiza dicho dictamen carece de competencia para revisar otras cuestiones distintas a ese tema.

Por lo anterior, la actora considera que el acto carece de fundamentación y motivación, y que el requerimiento que se le formuló para que indicara el porqué no realizó actividades durante el dos mil nueve es ilegal, dado que sí realizó actividades pero éstas no generaron gasto alguno.

ii) La actora aduce que, contrariamente a lo sostenido por la responsable, sí realizó actividades durante el ejercicio dos mil nueve, las cuales *“consistieron en reuniones y levantamiento de encuestas a*

fin de estar en posibilidad de conocer los problemas que le preocupan a la ciudadanía en determinados sectores”.

Afirma que aportó como pruebas el programa ciudadano realizado en dos mil nueve, fotografías de las reuniones realizadas y ciento veintiséis encuestas.

La recurrente sostiene, por una parte, que en la resolución impugnada no se hace una valoración de pruebas y no se precisan sus efectos, ya que la responsable las desechó en su perjuicio, por otra parte, la actora considera ilegal la valoración que realizó la responsable respecto de dichas pruebas, porque, en su concepto, no le es exigible la demostración de circunstancias de modo, tiempo y lugar, ya que la normativa no exige formalidad alguna para acreditar la realización de ese tipo de actividades, por lo que la responsable no puede, al momento de resolver, fijar reglas o estándares sobre esa cuestión.

Agrega que, en todo caso, la responsable debió requerirle para contar con mayores datos o elementos, puesto que tiene obligación de realizar diligencias para mejor proveer, máxime que sobre ella recae la carga de la prueba al tener la calidad de denunciante.

Además, la recurrente alega que es ilógico que se considere que no realizó actividades ya que se trató de un año electoral (2009) y en el año siguiente (2010) sí acreditó la realización de actividades.

iii) La recurrente considera que la resolución impugnada es ilegal, en virtud de que la responsable aplicó directamente la sanción prevista en el artículo 35, párrafo 1, inciso d), del código federal electoral, en lugar de atender a lo dispuesto en el artículo 343, párrafo 1, inciso a), y, en su caso, imponer alguna de las sanciones previstas

en el artículo 354, párrafo 1, inciso b), ambos del mismo ordenamiento legal, por corresponder a un tratamiento más garantista y apegado a la Constitución General.

Desde la óptica de la actora, las disposiciones citadas también deben, consecuentemente, servir de base para realizar la individualización de la sanción, lo que no ocurrió en la especie.

En apoyo a sus planteamientos, la apelante cita los criterios jurisprudenciales de rubro: ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL; DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL; PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD; PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL; PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL; PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS HECHOS DENUNCIADOS SÓLO SON LA BASE DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN, y DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER.

C) Solución jurídica

I. Constitucionalidad

En primer término es importante destacar que la disposición tildada de inconstitucional [artículo 35, párrafo 9, inciso d), del código electoral federal] sí fue aplicada por la responsable en la resolución reclamada, como se precisó en el apartado de esta sentencia en donde se resumieron las consideraciones de dicha resolución, por lo que es procedente el análisis del planteamiento de la recurrente.

Como se explicó, el argumento central de la actora para estimar que la disposición es inconstitucional es que, para el caso de que se actualice el supuesto previsto en la misma, se contempla una sola sanción que se aplica de manera automática, lo que impide su graduación atendiendo a las circunstancias y particularidades de cada caso.

Esto es, según la actora, el no acreditar actividad alguna durante un año calendario, tiene como única consecuencia la pérdida de registro de la respectiva agrupación política nacional, en contravención a los criterios que prohíben el establecimiento de multas o sanciones fijas.

Esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón** a la actora, en virtud de que su planteamiento está construido sobre una premisa equivocada, como se explica a continuación.

La interpretación gramatical y sistemática del artículo 35, párrafo 9, inciso d), en relación con los artículos 343, párrafo 1, inciso a), y 354, párrafo 1, inciso b), todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lleva a determinar que la falta de acreditación de alguna actividad durante un año calendario por parte

de una agrupación política nacional, admite ser reprochada a través de alguna de las sanciones expresamente previstas en la ley y no únicamente con la pérdida de su registro, como equivocadamente lo afirma la recurrente.

Las disposiciones citadas son del tenor siguiente:

LIBRO SEGUNDO

CAPÍTULO SEGUNDO

De las agrupaciones políticas nacionales

Artículo 35

1...

9. La agrupación política nacional perderá su registro por las siguientes causas:

...

d) No acreditar actividad alguna durante un año calendario, en los términos que establezca el reglamento;

...

LIBRO SÉPTIMO

De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno

TÍTULO PRIMERO

De las faltas electorales y su sanción

CAPÍTULO PRIMERO

Sujetos, conductas sancionables y sanciones

Artículo 343

1. Constituyen infracciones de las agrupaciones políticas nacionales al presente Código:

a) El incumplimiento de las obligaciones que les señala el artículo 35 de este Código, y

b) El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

Artículo 354

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

b) Respecto de las agrupaciones políticas nacionales:

I. Con amonestación pública;

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

III. Con la suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses;

De lo anterior, se desprende que:

- En el artículo 35, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé que las agrupaciones políticas nacionales que no acrediten la realización de alguna actividad durante un año calendario, serán sancionadas con la pérdida de su registro.
- En el artículo 343, párrafo 1, inciso a), del citado código electoral federal, se dispone que son infracciones de las agrupaciones políticas nacionales, el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 35 de ese mismo ordenamiento legal.
- En el artículo 354, párrafo 1, inciso b), del código electoral federal, se establece que las infracciones señaladas en los artículos anteriores a éste, serán sancionadas, respecto de las agrupaciones políticas nacionales, con:
 - i) Amonestación pública;
 - ii) Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y
 - iii) La suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses.

Esta Sala Superior considera que en el artículo 35, párrafo 9, inciso d), del código electoral federal, se prevé, por una parte, la obligación de las agrupaciones políticas nacionales de acreditar alguna actividad

durante el año calendario correspondiente y, por otra parte, una de las sanciones que podría imponerse en caso de incumplimiento de dicha norma. Esto es, **la norma contiene una obligación y una posible sanción.**

Debe subrayarse que la sanción prevista en la disposición citada no es la única y, por tanto, no puede estimarse como fija. En primer lugar, porque el texto de la norma no contiene frase o palabra en ese sentido y, en segundo lugar, porque ello implicaría desatender la narrativa del resto de los preceptos citados, particularmente del artículo 354, párrafo 1, inciso b), del código electoral federal, en el que se establece un catálogo de sanciones (desde la amonestación pública hasta la cancelación del registro) a las agrupaciones políticas que cometan, entre otras infracciones, la relativa al incumplimiento de su obligación de acreditar alguna actividad durante un año calendario.

En efecto, en el citado artículo 343, párrafo 1, inciso a), del código electoral federal, se establece con claridad que son infracciones de las agrupaciones políticas nacionales el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 35 del mismo ordenamiento legal, entre las cuales se encuentra, como se explicó, la relativa a acreditar alguna actividad en el año calendario correspondiente.

Luego, en el 354, párrafo 1, inciso b), del código electoral federal, se dispone que las infracciones precisadas en los artículos que anteceden a éste (incluyendo, desde luego, la no acreditación de alguna actividad en un año calendario por parte de una agrupación política nacional), se castigará con las sanciones siguientes: a) Amonestación pública; b) Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de

la falta, y c) La suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses.

En esta tesitura, en tratándose del incumplimiento de la obligación de las agrupaciones políticas nacionales de probar la realización de al menos una actividad durante el año calendario correspondiente, la correcta interpretación de la normativa atinente admite alguna de las sanciones previstas en el catálogo indicado.

Considerar que el incumplimiento de la obligación indicada tiene como castigo único la pérdida de registro de la agrupación política nacional infractora, implica una lectura incorrecta y asilada del artículo 35 párrafo 9, inciso d), del código electoral federal, así como una interpretación asistemática, parcial e incoherente de las normas que regulan esa cuestión.

En suma, con base en el **criterio gramatical** de interpretación, se tiene que en el artículo 35, párrafo 9, inciso d), del código electoral federal, no se dispone de manera exclusiva, fija o única la pérdida de registro como sanción a las agrupaciones políticas nacionales que incumplan con la obligación que en dicha norma se contempla, dado que no se incluye alguna palabra, frase u oración en ese sentido. En tal virtud, debe entenderse que en dicho precepto se dispone la sanción o penalidad máxima que podría imponerse al sujeto infractor, pero no el único susceptible de aplicarse por esa razón.

Bajo este mismo criterio -el gramatical-, se advierte que en la normativa electoral se dispone expresamente que el incumplimiento de la obligación explicada será reprimida mediante la imposición de alguna de las sanciones previstas en el catálogo correspondiente, lo

que evidentemente permite a la autoridad la imposición de alguna de ellas, de acuerdo con las características y particularidades del caso y valoración de elementos que rodean la conducta sancionada, en términos de lo dispuesto en el artículo 355, párrafo 5, del código electoral federal.

Con base en el **criterio sistemático** de interpretación, se tiene que la normativa electoral contiene una serie de preceptos que, leídos y aplicados de manera integral, armónica e interconectada entre sí, conducen a determinar que la falta es susceptible de graduarse y castigarse mediante distintas sanciones.

En efecto, en una primera disposición, la normativa electoral dispone que las agrupaciones políticas nacionales que no acrediten alguna actividad durante el año calendario correspondiente perderán su registro. **Empero, ello debe entenderse como la mención de la sanción máxima a la que se puede llegar cuando se actualice la falta, pero no la única**, habida cuenta que en el mismo ordenamiento legal, se dispone que ese tipo de faltas puede ser reprochado a través de otras sanciones o penas menores como se explicó párrafos arriba.

Así es, la primera de las normas -que es la cuestionada por la recurrente- se ubica en el LIBRO SEGUNDO (De los partidos políticos), CAPÍTULO SEGUNDO (De las agrupaciones políticas nacionales), del código electoral federal, mientras que las normas en las que se prevé que el incumplimiento de la obligación indicada constituye una infracción y sus posibles sanciones están contenidas en el LIBRO SÉPTIMO (De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno), TÍTULO PRIMERO (De las faltas electorales y su

sanción), CAPÍTULO PRIMERO (Sujetos, conductas sancionables y sanciones), de ese mismo código.

Además, en el artículo 355, párrafo 5, del código electoral en cita, se establece que, para la individualización de las sanciones a que se refiere el referido LIBRO SÉPTIMO, una vez acreditada la infracción y su imputación, la autoridad deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia, y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio provocado.

Como se observa, se trata de un tipo administrativo complejo cuya conducta u obligación está contenida en una norma y las correlativas sanciones en otra, lo que se apega al principio de legalidad en su vertiente de tipificación legal, dado que las normas citadas describen con suficiente precisión ambos elementos (conducta y sanciones), con lo que se cumple con la certeza jurídica y se reduce la discrecionalidad o arbitrio indebido de su aplicación por parte de la autoridad.

No es óbice a la anterior conclusión, que en los artículos 102, párrafo 2; 118, párrafo 1, inciso k), y 122, párrafo 1, inciso j), todos del código electoral federal, se disponga que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la atribución de resolver sobre la pérdida de registro de las agrupaciones políticas nacionales, en el caso a que se refiere el inciso d) del párrafo 9 del artículo 35 de ese código, previo proyecto de dictamen que al efecto presente la Junta General Ejecutiva de ese Instituto, pues de ello no se sigue que la sanción indicada sea la única susceptible de imponerse cuando se cometa esa

falta, ni mucho menos que ello conduzca a la privar de efectos al resto de normas en las que se regula esa hipótesis legal y sus consecuencias.

Lo anterior es así, dado que en los citados artículos no se establece que la pérdida de registro sea la única sanción que pueda o deba imponerse cuando se actualice la infracción referida, sino únicamente que, de imponerse dicha sanción, será el citado Consejo General quien lo determine. Considerar lo contrario, supondría desatender las normas y su interpretación, en los términos y desde la óptica explicada párrafos arriba.

Por lo fundado y expuesto, se arriba a la conclusión de que el planteamiento de inconstitucionalidad de la recurrente es **infundado**.

Finalmente, es importante destacar que, con la interpretación establecida en el presente fallo, se favorece la protección más amplia del derecho humano de asociación en materia política, consagrado en los artículos 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 22, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

A la par, se cumple con el mandato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que impone a todos los jueces seguir ciertos pasos, antes de llegar a la consecuencia jurídica de inaplicar una disposición por estimarse contraria a la Constitución General y al orden jurídico internacional vinculante para el Estado Mexicano.

En efecto, derivado de la resolución de veintitrés de noviembre de dos mil nueve, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

en el caso *Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente varios 912/2010, de catorce de julio de dos mil doce, determinó, en lo que importa a este asunto, que todas las autoridades y jueces están obligados a ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad en el que se deben seguir los siguientes pasos:

1. Interpretación conforme en sentido amplio, consistente en que todos los jueces y autoridades, deben interpretar el orden jurídico conforme con los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a favor de las personas;
2. Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que, cuando haya dos o más interpretaciones posibles, se opte por aquella que sea acorde con los derechos humanos, y
3. Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

El criterio precisado quedó recogido en la tesis siguiente:

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la

Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.¹

En el presente caso se cumple con lo anterior, en virtud de que, como se explicó, se siguió una interpretación conforme del orden jurídico aplicable que conduce a:

- a) Privilegiar el ejercicio del derecho humano de asociación en materia política;
- b) Evitar la inaplicación de una disposición legal en la que se regula cierto aspecto del derecho humano precisado, y
- c) Considerar que la falta de una agrupación política nacional de acreditar al menos una actividad durante un año calendario, puede ser castigada desde la amonestación pública hasta la cancelación de su registro, pasando por la multa y la suspensión, lo que supone la posibilidad de aplicar sanciones menos lesivas y graduarlas, de acuerdo con las circunstancias y particularidades de cada caso.

¹Decima Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III; diciembre de 2011; página 552; Tesis: P.LXIX/2011 (9ª); tesis aislada; materia constitucional.

Es decir, a través de dicha interpretación conforme, antes de acudir al expediente de la inaplicación por inconstitucionalidad de una disposición legal, en la presente ejecutoria se opta por el sentido de una norma jurídica mediante una interpretación gramatical y sistemática, y, además, se respeta el principio de deferencia al carácter democrático y racional del legislador federal.

II. Legalidad

a) La actora alega que el acto impugnado surgió de un procedimiento de revisión de informes anuales de ingresos y egresos, cuyo objeto es distinto al de verificar la realización de actividades de las agrupaciones políticas nacionales, lo que provoca que la resolución que se combate carezca de fundamentación y motivación y que esté viciada de origen. Este argumento sirve también a la actora para señalar que la autoridad que realizó el primero de los procedimientos precisados no es competente para determinar la acreditación o no de alguna actividad por parte de las agrupaciones políticas nacionales ni para requerirle información sobre esa cuestión y que es absurdo que se le exija acreditar una actividad en ese procedimiento siendo que las actividades que realizó no generaron gasto alguno.

El agravio es **infundado** por dos razones básicas interconectadas entre sí:

En primer lugar, porque, opuestamente a lo alegado, los órganos que intervienen en la sustanciación de los procedimientos y resolución sobre los informes anuales de ingresos y egresos de las agrupaciones políticas nacionales, para el caso de que adviertan la posible actualización de una falta distinta a la materia de su conocimiento,

están facultados para dar vista a los órganos que resulten competentes para conocer oficiosamente de ello, de acuerdo con las atribuciones y obligaciones de vigilancia del Instituto Federal Electoral y en consonancia con las reglas generales del procedimiento sancionador ordinario, como se demuestra a continuación.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral (autoridad que dictó la resolución que en este recurso se impugna), tiene la atribución de **vigilar** que las actividades de las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a la normativa electoral y cumplan con las obligaciones a que están sujetas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 118, párrafo 1, inciso h), del código electoral federal.

La Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral (órgano que emitió el dictamen que sirvió de base al Consejo General para emitir su resolución), tiene la atribución de **supervisar** el cumplimiento de las normas aplicables a las agrupaciones políticas nacionales y sus prerrogativas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 122, párrafo 1, incisos d) y j), del código electoral federal.

El procedimiento sancionador ordinario para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones (tipo de procedimiento que se siguió en el presente caso) podrá iniciar a instancia de parte o de **oficio cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de conductas infractoras**, según se establece en el artículo 361, párrafo 1, del código electoral federal, así como en el artículo 5°, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

Con base en lo expuesto, contrariamente a lo sostenido por la recurrente, no es ilegal que la falta por la que se le sancionó surgiera con motivo de la revisión de los informes de ingresos y gastos que presenten las agrupaciones políticas nacionales, dado que los órganos del Instituto Federal Electoral están facultados para dar vista e iniciar de oficio, según corresponda, los procedimientos administrativos sancionadores cuando adviertan que se cometió una falta electoral.

En segundo lugar, porque de la revisión de las constancias de autos, se advierte que la falta que se imputa a la recurrente no se analizó ni mucho menos determinó y sancionó dentro del procedimiento de revisión de informes anuales de ingresos y egresos de las agrupaciones políticas, como equivocadamente lo plantea la actora, sino que se abrió un procedimiento sancionador ordinario aparte y distinto en el que la autoridad arribó a la conclusión de que la actora no había cumplido con su obligación de acreditar alguna actividad durante el dos mil nueve.

En efecto, los pasos que se siguieron fueron, en resumen, los siguientes:

1. En el procedimiento de revisión de informes anuales de ingresos y egresos (resolución CG351/2012), la autoridad electoral advirtió que la agrupación política nacional ahora recurrente no probó haber realizado alguna actividad durante el dos mil nueve, por lo que determinó **dar vista** a la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
2. El, Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro del expediente

SCG/QCG/046/2011, acordó iniciar procedimiento sancionador ordinario para conocer de la falta de acreditación de actividades indicada, así como emplazar a la Agrupación Política Nacional “México Nuestra Causa”, para que en el plazo de cinco días hábiles contestara por escrito lo que a su derecho conviniera y presentara las pruebas que estimara pertinentes.

3. La Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral emitió dictamen, respecto de la pérdida de registro de la Agrupación Política Nacional “México nuestra Causa”.
4. El Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG161/2012, mediante la cual determinó la pérdida de registro de la agrupación política nacional ahora actora.

Como se observa, la recurrente no tiene razón, habida cuenta que los órganos del Instituto Federal Electoral pueden hacer del conocimiento de otros órganos hechos o conductas para el conocimiento de faltas y aplicación de sanciones, y porque, en el caso, la determinación de la falta y su sanción se siguió en un procedimiento sancionador ordinario distinto al procedimiento de revisión de los ingresos y egresos de las agrupaciones políticas nacionales, de ahí que no haya base para considerar, como equivocadamente lo hace la recurrente, que el procedimiento esté viciado de origen, que no tenga fundamentación y motivación y que se emitió por autoridad incompetente.

Es aplicable la jurisprudencia de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN

ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DEL ALGUNA VIOLACIÓN.²

b) El segundo de los agravios del actor está dirigido a demostrar que, opuestamente a lo sostenido en la resolución impugnada, sí acreditó la realización de actividades durante el ejercicio dos mil nueve. A la par, se queja de la valoración de pruebas realizada por la responsable y de su actuación con respecto a ese tema.

Como cuestión previa, debe precisarse que las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, con fundamento en el artículo 33, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Retomando el multicitado artículo 35, párrafo 9, inciso d), del código electoral federal, se advierte que las agrupaciones políticas nacionales están obligadas a acreditar alguna actividad durante un año calendario, en *los términos que establezca el reglamento*, sin que a la fecha exista normativa reglamentaria de dicho precepto, ni alguna otra norma en la que se establezca o especifique los tipos de actividades que las agrupaciones políticas nacionales deban realizar y acreditar ante la autoridad.

Ante la falta de ordenamiento jurídico reglamentario, esta Sala Superior considera que las agrupaciones políticas nacionales están obligadas a realizar actividades que, en su contenido, desarrollo y

² Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 245 y 246.

alcance, sean conformes y congruentes con la naturaleza jurídica y finalidades de esa forma de asociación ciudadana. Esto es, actividades que apunten al surgimiento, fortalecimiento, debate y solución de temas y cuestiones relacionados con el desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como de la creación de una opinión pública mejor informada.

Sentado lo anterior, en el presente caso, la recurrente alega que en el dos mil nueve realizó actividades que *“consistieron en reuniones y levantamiento de encuestas a fin de estar en posibilidad de conocer los problemas que le preocupan a la ciudadanía en determinados sectores”*. Ello quedó demostrado, según afirma, con base en las siguientes pruebas presentadas ante la responsable:

- a) El “PROGRAMA CIUDADANO 2009”;
- b) Seis fotografías de las reuniones realizadas, y
- c) Ciento veintiséis encuestas

Al respecto, la autoridad responsable determinó lo siguiente³:

...

Como se observa, la agrupación política nacional que nos ocupa manifestó que sí llevó a cabo actividades durante el año dos mil nueve, sin embargo, de su escrito de contestación, así como de los documentos y anexos referidos, no se desprenden circunstancias de modo, tiempo y lugar en que acontecieron las reuniones a que hace referencia.

Asimismo, del análisis de las fotografías aportadas por la agrupación política nacional México Nuestra Causa, no se advierte elemento alguno que permita a esta autoridad electoral colegir la celebración de reunión o actividad alguna por parte de dicha agrupación, toda vez que no se advierte dato o elemento alguno que nos permita tener por cierta la celebración de dichas reuniones durante el año dos mil nueve, es decir, el denunciado omite señalar las fechas, horarios y lugares, en que presuntamente se celebraron las mismas, o en su caso, precisar los

³ Páginas 25 y 26 de la resolución reclamada.

motivos, la finalidad y los temas abordados durante la celebración de las mismas.

Ahora bien, por lo que hace a las cédulas de entrevistas que supuestamente llevó a cabo, no es posible desprender dato o indicios suficientes que permita a esta autoridad colegir que la citada agrupación llevó a cabo actividad alguna durante el ejercicio de dos mil nueve.

...

A continuación se analizan y contestan los agravios de la recurrente en torno a la valoración de pruebas:

i) Según la recurrente, la responsable no valoró sus pruebas, ni precisó sus efectos, desechándolas en su perjuicio.

El agravio es **infundado**, porque, opuestamente a lo alegado, la autoridad responsable sí valoró las pruebas aportadas por la recurrente en la instancia administrativa y expuso las razones por las cuales no eran suficientes para considerar que la agrupación política nacional cumplió con su obligación legal.

En efecto, según se advierte de la transcripción plasmada párrafos arriba, la responsable sostuvo que el escrito por el que la denunciada dio contestación al emplazamiento, así como los documentos que adjuntó al mismo (Programa Ciudadano 2009, fotografías y encuestas) **no contenían la precisión de las circunstancias de modo, tiempo y lugar**, para probar los hechos afirmados.

Además, de manera particularizada, la responsable determinó:

a) Respecto de las fotografías: Que no se advierten elementos para advertir la celebración de reunión o actividad alguna en dos mil nueve, porque se omitió señalar las fechas, horarios y lugares en

que presuntamente se celebraron las mismas, así como los motivos, finalidad y temas abordados, y

- b) Respecto de las encuestas: Que no es posible desprender dato o indicios suficientes que permitan colegir que se realizó actividad alguna durante el ejercicio dos mil nueve.

Así, con independencia de que el estudio realizado por la responsable haya sido o no correcto, lo cierto es que sí analizó las pruebas de la recurrente y explicó el porqué éstas eran insuficientes para acreditar la realización de actividades durante el año dos mil nueve, de ahí lo infundado del agravio.

Aunado a lo anterior, debe precisarse que las consideraciones de la responsable deben quedar firmes, en virtud de que la recurrente no formuló agravio directo y frontal en su contra para rebatirlas o derribarlas, ya que únicamente se limitó a señalar:

... No obstante que se le señaló cuales fueron las actividades realizadas mismas que consistieron en reuniones y levantamiento de encuestas a fin de estar en posibilidad de conocer los problemas que le preocupan a la ciudadanía en determinados sectores. En este sentido obran a fojas 40 del expediente integrado por la autoridad la contestación al emplazamiento, en fojas 41 a 44 el programa ciudadano realizado en 2009, de la foja 45 a 49 fotografías de las reuniones realizadas y de la foja 51 a la 126 un total de 126 (*sic*) levantadas por nuestra agrupación donde se señalan inclusive datos de los encuestados.

Como se observa, la recurrente fue omisa en precisar de qué manera los elementos de prueba señalados eran suficientes para demostrar los hechos alegados o cómo debían de ser valorados para tener por demostrada su posición.

ii) Según la recurrente, es ilegal que la responsable haya exigido circunstancias de modo, tiempo y lugar, dado que ello no está previsto legalmente.

El agravio es **infundado**.

En el artículo 358, párrafo 2, del código electoral federal, se establece que las partes deberán ofrecer las pruebas **expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se tratan de acreditar con las mismas, así como las razones por las que se estima que demostrarán las afirmaciones vertidas.**

En el artículo 359, párrafo 1, del código electoral federal (correspondiente a las disposiciones generales del procedimiento sancionador), las pruebas admitidas y desahogadas, serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, así como a los principios de la función electoral, **con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.**

En el artículo 28, párrafo 2, inciso e), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se prevé que, con el escrito de contestación, se deberá ofrecer y aportar las pruebas con que cuente el denunciado, **debiendo relacionar éstas con los hechos.**

Para esta Sala Superior, la correcta interpretación de las normas señaladas, conduce a considerar que, por regla general, las partes deben ofrecer y aportar las pruebas, respecto de los hechos que

pretenden demostrar en apoyo a su posición dentro del proceso o litigio.

Esto significa que la parte que ofrece y aporta las pruebas debe precisar el hecho o hechos que pretende demostrar con ellas y las razones que soportan su planteamiento en relación con dichos medios de convicción, a efecto de que produzcan convicción sobre los hechos de la causa, amén de las reglas particulares que legalmente se exige para cada tipo de prueba.

En este sentido, las partes tienen la carga de que sus medios de prueba reúnan elementos, datos o características que sirvan, precisamente, para generar convicción sobre los hechos alegados, porque de otra manera serían insuficientes o deficientes para ese propósito.

Esto es así, dado que los medios de prueba tienen como objeto establecer la verdad acerca de los hechos de la causa y porque la solución de la controversia sobre esos hechos, se alcanza cuando la autoridad u órgano que las analiza y valora establece la verdad sobre los hechos motivo de la disputa.⁴

En efecto, la valoración de la prueba tiene por objeto establecer la conexión final entre los medios de prueba presentados y la verdad o falsedad de los enunciados sobre los hechos en controversia.⁵

⁴ Ver TARUFFO Michele, *La prueba*, Marcial Pons, Barcelona, 2008, p. 15.

⁵ *Ídem.* p. 132.

Por las razones explicadas, se considera ajustado a derecho que la autoridad u órgano en quien recae la función de valorar las pruebas analice las circunstancias de modo, tiempo y lugar y, sobre esta base, determine si los hechos quedaron demostrados o no, en virtud de constituir elementos fundamentales para, en su caso, ubicar esos hechos en el tiempo y en el espacio, así como para determinar la forma en la que se realizaron y sus posibles efectos o consecuencias jurídicas, de ahí que se estime infundado el agravio de la recurrente.

iii) La recurrente asevera que la responsable debió requerirle para estar en condiciones de aportar mayores datos o elementos, en virtud de su obligación de realizar diligencias para mejor proveer; máxime que ella le correspondía probar su acusación.

El agravio es **infundado**.

Lo anterior es así, puesto que, en el caso, se siguió el procedimiento previsto legalmente, en el cual se otorga al denunciado la oportunidad de ofrecer y aportar pruebas, así como de formular alegatos en su defensa, sin que la autoridad esté obligada a actuar en la forma y para los efectos señalados por la recurrente.

En el artículo 364, párrafo 1, del código electoral federal, se dispone, en lo que interesa, que con la primera notificación al denunciado se le correrá traslado con una copia de la queja o denuncia, así como de las pruebas que en su caso haya aportado el denunciante o hubiera obtenido a prevención la autoridad que la recibió concediéndole un plazo de cinco días para que conteste respecto a las imputaciones que se le formulan. La omisión de contestar sobre dichas imputaciones

únicamente tiene como efecto la preclusión de su derecho a ofrecer pruebas.

Además, como se señaló, en el precitado artículo 28, párrafo 2, inciso e), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se prevé que, con el escrito de contestación, se deberá ofrecer y aportar las pruebas con que cuente el denunciado.

En cumplimiento lo previsto en los artículos anteriores, el veinte de septiembre de dos mil once, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó, entre otras cuestiones:

...**emplácese** a la Agrupación Política Nacional, México Nuestra Causa, a través de su representante legal, por la supuesta falta señalada con anterioridad, corriéndole traslado con copia de las constancias que obran en autos, para que dentro del término **de cinco días hábiles** contados a partir del día siguiente al de la legal notificación del presente proveído (sin contar sábados, domingos, ni días festivos en términos de ley), conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes...

En respuesta a lo anterior, el cuatro de octubre de dos mil once, la agrupación política nacional ahora recurrente presentó escrito de contestación y aportó las pruebas que estimó pertinentes.

Por su parte, en el artículo 366, párrafo 1, del código electoral federal, se establece que, concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, se pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un plazo de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga.

En atención a la disposición señalada, el dieciséis de noviembre de dos mil once, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó, entre otras cuestiones:

TERCERO.- En virtud de que no existen diligencias pendientes por practicar, pónganse a disposición de la Agrupación Política Nacional “México Nuestra Causa”, para que dentro del término de **cinco días hábiles**, contados a partir del día siguiente al de la legal notificación del presente proveído, manifieste lo que a su derecho convenga, en términos de lo dispuesto por el artículo 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El treinta de noviembre siguiente, la agrupación política nacional ahora recurrente presentó escrito, mediante el cual realizó las manifestaciones que consideró pertinentes.

Como se observa, dentro del procedimiento sancionador ordinario el denunciado debe ofrecer y aportar las pruebas con que cuenta y formular sus alegatos, en los tiempos y formas indicados en la normativa, como ocurrió en el presente caso, de lo que se sigue que la agrupación recurrente estuvo en posibilidad de defenderse a través del ofrecimiento y aportación de sus medios de convicción.

Además, no hay base legal para estimar que la responsable estaba obligada a requerirle a la denunciada la presentación de diversa documentación o datos adicionales, con base en la realización de diligencias para mejor proveer, como equivocadamente lo afirma la recurrente.

En efecto, en la normativa electoral no existe disposición que obligue a la autoridad a requerir a las partes para que éstas presenten pruebas adicionales a las que presentaron durante la etapa correspondiente, ni mucho menos la obligación de requerirles para que las perfeccionen (ello podría incluso colisionar con las reglas para el ofrecimiento y aportación de pruebas y alegatos indicadas párrafos arriba, en las que se prevén formas y tiempos fatales). Esto, sin perjuicio del ejercicio de la facultad de investigación que tiene el Instituto Federal Electoral, a través de la Junta General Ejecutiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 118, párrafo 1, inciso t), del código electoral federal, con el fin de llegar a la verdad de las cosas, en acatamiento a los principios de certeza y legalidad.

Además, es ampliamente aceptado que las diligencias para mejor proveer son una facultad potestativa del juzgador o autoridad competente para conocer el conflicto, por lo que su falta no puede considerarse una afectación al derecho de defensa.

Sirve de apoyo a lo anterior, las razones esenciales de la jurisprudencia de rubro: DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. SU FALTA, NO IRROGA PERJUICIO A LAS PARTES, POR SER UNA FACULTAD POTESTATIVA DEL JUZGADOR.

Por tanto, es claro que no le asiste la razón a la actora.

Finalmente, se estima **inoperante** el agravio de la recurrente dirigido a demostrar que es ilógico que se haya determinado que no acreditó actividades en dos mil nueve, siendo que en ese año hubo proceso electoral y que, dice, el siguiente año sí acreditó actividades.

La calificación obedece a que se trata de un argumento subjetivo, dado que el cumplimiento de la obligación de acreditar actividades en un año determinado no significa que se cumplió esa obligación en el año por el cual la responsable sancionó a la actora, además de que son totalmente ajenas las circunstancias electorales, con respecto al cumplimiento de esa obligación.

c) Por lo que hace al agravio de la recurrente, dirigido a demostrar que la autoridad responsable aplicó directamente la sanción prevista en el artículo 35, párrafo 1, inciso d), del código federal electoral, en lugar de atender a lo dispuesto en el artículo 343, párrafo 1, inciso a), y, en su caso, imponer alguna de las sanciones previstas en el artículo 354, párrafo 1, inciso b), ambos del mismo ordenamiento legal, esta Sala Superior considera que dicho motivo de disenso es **sustancialmente fundado**.

Como se explicó y fundamentó en el apartado I que antecede (“Constitucionalidad”), la interpretación gramatical y sistemática del artículo 35, párrafo 9, inciso d), en relación con los artículos 343, párrafo 1, inciso a), y 354, párrafo 1, inciso b), todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lleva a determinar que la falta de acreditación de alguna actividad durante un año calendario por parte de una agrupación política nacional, no se sanciona en todos los casos y de manera automática mediante la pérdida de registro de la agrupación política nacional infractora, sino que admite ser reprochada a través de otras sanciones expresamente previstas en la ley.

Teniendo como base lo anterior, se considera ilegal la resolución impugnada, dado que la autoridad responsable sustanció el

procedimiento sancionador ordinario, analizó el hecho imputado a la agrupación política nacional denunciada y emitió su resolución, sin atender a lo dispuesto en los preceptos indicados, cuya interpretación admite que se puede imponer alguna sanción de entre varias previstas en la normativa.

En efecto, para la responsable el procedimiento seguido en contra de la ahora agrupación política actora se circunscribió a determinar si había o no acreditado actividades durante el dos mil nueve, **con el único fin de determinar si procedía o no la pérdida de su registro**, lo cual es incorrecto, porque se aleja de la correcta interpretación de la normativa electoral que, se insiste, permite imponer alguna otra sanción de entre varias establecidas y no sólo la identificada por la responsable.

De la revisión de la resolución impugnada, se advierte que la responsable soslayó que la infracción cometida por la agrupación política nacional ahora actora admitía ser sancionada a través de distintas penas y no solamente mediante la pérdida de su registro, ya que al tener por acreditada la falta, automáticamente aplicó la sanción indicada, sin fundar y motivar el porqué no procedía la aplicación de alguna otra sanción que resultara menos lesiva para la denunciada.

Esto es, la responsable en momento alguno consideró que la falta cometida por la agrupación política nacional era susceptible de sancionarse con:

- a) Amonestación pública;
- b) Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y

c) Suspensión del registro por un periodo no menor a seis meses.

Estas sanciones están previstas en el artículo 354, párrafo 1, inciso b), del código electoral federal, al igual que la cancelación del registro; sanción ésta última también establecida en el artículo 35, párrafo 9, inciso d), del mismo ordenamiento legal.

Por tanto, la aplicación directa de la sanción más fuerte que la normativa prevé por no acreditar alguna actividad durante un año calendario, sin tomar en consideración y justificar el porqué no se aplica alguna otra de las sanciones establecidas para castigar la misma falta -y que son menos fuertes o trascendentes-, significa una deficiente fundamentación y motivación de la resolución impugnada que afecta al principio de legalidad.

CUARTO. Efectos de la sentencia

Los agravios de la recurrente dirigidos a demostrar que sí acreditó la realización de alguna actividad durante el dos mil nueve, se declararon infundados e inoperantes, según el caso.

Lo anterior provoca que quede firme la determinación de la responsable en el sentido de que la agrupación política nacional “México nuestra Causa” incumplió con la obligación prevista en el artículo 35, párrafo 9, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En cambio, se consideró sustancialmente fundado el agravio relativo a que la responsable no aplicó correctamente la normativa electoral, a efecto de determinar la sanción que merecía la falta apuntada, de entre las distintas contempladas en la ley.

En virtud de lo anterior, procede **modificar** la resolución CG161/2012, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veintiuno de marzo de dos mil doce, dentro del expediente SCG/QCG/046/2011, **para el efecto** de que dicha autoridad electoral, con plenitud de atribuciones y de manera fundada y motivada, determine la sanción que deba imponerse a la agrupación política nacional citada, tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 343, párrafo 1, inciso a), y 354, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El cumplimiento deberá realizarse dentro de los **diez días** siguientes a que se le notifique este fallo, debiendo avisar de ello a esta Sala Superior dentro de las veinticuatro horas siguientes a que eso ocurra.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **modifica** la resolución CG161/2012, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el veintiuno de marzo de dos mil doce, dentro del expediente SCG/QCG/046/2011.

SEGUNDO. El Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá emitir nueva resolución, en los términos y para los efectos precisados en el CONSIDERANDO CUARTO de esta sentencia.

TERCERO. Lo ordenado en esta sentencia deberá cumplirse dentro de los diez días siguientes a que se notifique esta sentencia.

CUARTO. La autoridad responsable deberá informar del cumplimiento de esta sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

NOTIFÍQUESE por correo electrónico a la agrupación política nacional recurrente así como a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados.

En su oportunidad, devuélvase los documentos respectivos y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO