VOTO PARTICULAR CONJUNTO DE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y EN RELACIÓN CON EL ASUNTO SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS (FISCALIZACIÓN Y NEGATIVA DE REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DE LA ORGANIZACIÓN "LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA, A. C.", CONOCIDA COMO "MÉXICO LIBRE")[1]

Emitimos el presente voto particular en relación con los casos relacionados con la fiscalización de los ingresos y los egresos de la organización "Libertad y Responsabilidad Democrática A. C." y con la resolución de solicitud de registro de dicha organización ciudadana como partido político nacional, pues no compartimos el sentido de la sentencia aprobada.

En nuestro concepto, las determinaciones de la autoridad administrativa electoral que se impugnaron deben modificarse y revocarse por los motivos siguientes:

a) Debe modificarse la resolución INE/CG196/2020 que determinó la existencia de diversas irregularidades en materia de fiscalización a efecto de que el INE ejerza sus facultades de comprobación en torno a los temas que dejó de investigar. En concreto, es inadecuado determinar la presunta falta relativa a que la organización "Libertad y Responsabilidad Democrática A. C." aceptó financiamiento de personas no identificadas, ya que llevó las actividades que estuvieron a su alcance para demostrar el origen de los recursos y aportó documentación suficiente para que el INE verificara su origen.

   En ese contexto, correspondía al INE corroborar la información que la asociación presentó.

b) Debe revocarse la resolución INE/CG274/2020 relativa a la negativa de registro como nuevo partido político de la asociación actora ya que no se acredita la existencia de irregularidades graves y reiteradas o sistemáticas. En ese sentido, la revocación también sería para efectos de que el INE

[1] En la elaboración del presente voto colaboraron, por parte de la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, Augusto Arturo Colín Aguado, Paulo Abraham Ordaz Quintero, Sergio Iván Redondo Toca, Michelle Punzo Suazo y Edgar Alejandro López Dávila; y por parte de la Ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, Maribel Tatiana Reyes Pérez, Gabriela Figueroa Salmorán, Sergio Moreno Trujillo y Alejandro Olvera Acevedo.

volviera a analizar el caso una vez que hubiera hecho una nueva revisión del caso.

En ese sentido, estimamos que lo adecuado hubiera sido que la Sala Superior ordenara al consejo general del INE que emitiera una nueva resolución en la que se analizara si la organización cumplió o no con los requisitos necesarios para otorgarle el registro como partido político.

Tales aspectos se estudian en los apartados siguientes.

1. Análisis en torno a los temas en materia de fiscalización

En el recurso de apelación SUP-RAP-56/2020 se revisó, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo INE/CG196/2020 que determinó la existencia diversas irregularidades en materia de ingresos y gastos de la asociación Libertad y Responsabilidad Democrática A.C. En concreto, se abordaron cuatro temáticas:

a) Gastos no reportados en relación con bienes y servicios amparados en 43 comprobantes fiscales (conclusión: 4.5-C6)

b) Gastos en publicidad en internet (Facebook) no comprobados (conclusión: 4.5-C4 Bis)

c) Aportaciones en efectivo de personas no identificadas (conclusiones: 4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9, 4.5-C10 y 4.5-C11)

d) Aportaciones en especie de personas no identificadas (conclusión: 4.5-C20)

La sentencia aprobada **confirma lo resuelto por el INE respecto de los primeros tres temas** y revoca el último.

Coincidimos con la sentencia aprobada respecto a que debe **confirmarse** lo relativo a la infracción por gastos no reportados amparados por 43 comprobantes fiscales (conclusión: 4.5-C6). **También compartimos** la decisión de **revocar** la conclusión sancionatoria relacionada con aportaciones en especie de personas no

identificadas (conclusión: 4.5-C20). Sin embargo, no coincidimos con los efectos de revocar de forma lisa y llana tal conclusión, lo cual se desarrollará en el apartado final.

Una vez efectuada esta precisión, **nos apartamos de la argumentación y conclusiones presentadas en la sentencia** en torno a los temas restantes (efecto de revocación en la conclusión sancionatoria con aportaciones en especie de personas no identificadas, gastos en publicad en internet y aportaciones en efectivo de personas no identificadas).

En primer lugar, no coincidimos en confirmar la conclusión sancionatoria relativa gastos en publicidad en internet (Facebook) no comprobados. En torno a ese tema, estimamos que el INE incurrió en una incongruencia interna pues en un primer momento la Unidad Técnica de Fiscalización observó que la asociación no reportó gastos por concepto de publicidad en redes sociales por un monto de $58,932.31, pero posteriormente determinó que dicha observación no fue atendida por un monto mayor, esto es, de 490,444.08. Es decir, en un primer momento el INE observó un monto determinado y posteriormente sancionó por uno mucho más elevado al inicialmente observado, sin que esta circunstancia se hubiera justificado.

En segundo lugar, están las conclusiones sancionatorias en relación con el tema de las aportaciones en efectivo de personas no identificadas. **Este es uno de los problemas centrales del presente caso**, pues se trata de las aportaciones que Libertad y Responsabilidad Democrática A.C recibió a través de la plataforma CLIP[2].

En este caso, la sentencia **confirma** las conclusiones sancionatorias sobre la base de dos argumentos:

- La asociación no presentó la información comprobatoria de los ingresos que recibió a través de CLIP **con los elementos exigidos** por el Reglamento de Fiscalización, en concreto presentar un recibo de depósito o transferencia

[2] https://clip.mx/

electrónica en el que constara el **nombre del aportante** y el **número completo de su cuenta bancaria**.

- A pesar de que la asociación sí presentó cierta información para tratar de demostrar el origen de los recursos que recibió por el monto observado, el INE no estaba obligado a verificar esos datos en atención a que la carga original de exhibir la documentación comprobatoria es de la asociación.

Al respecto, si bien podríamos compartir el análisis en relación con que la documentación que Libertad y Responsabilidad Democrática A.C presentó en torno a este tema no contiene los requisitos formales exigidos por el INE, observamos que **sí aportó elementos suficientes para verificar el origen de los recursos que voluntariamente reportó, bajo un esquema previsto en el sistema financiero mexicano, que tiene la presunción de tener huella auditable o verificable, en cuanto a la identificación de los aportantes.**

En ese sentido, nos apartamos de la segunda premisa del análisis de la sentencia en cuanto a este tema. Es decir, consideramos que Libertad y Responsabilidad Democrática A.C **aportó elementos suficientes** para que **el INE desplegara sus facultades de requerimiento e investigación**, en concreto que requiriera a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a fin de verificar el origen de los recursos que le fueron reportados, tal como hizo, incluso, en el caso de otras asociaciones.

Además, no compartimos la perspectiva de la sentencia que asimila la función de fiscalización a una actividad mecánica o estrictamente formal, cuando, tal como se observa en el presente caso, tal labor incide en el ejercicio de derechos fundamentales, como el de afiliación de muchas personas. De esta manera, estimamos que, contando con elementos suficientes, es deber del INE desplegar atribuciones que de forma expresa le reconoce la normatividad electoral para verificar el origen de recursos reportados en un contexto en el que todas las operaciones se bancarizaron.

Finalmente no compartimos que la conclusión: 4.5-C20 se hubiera revocado de forma lisa y llana.

Tales aspectos se analizan enseguida.

1.1. Conclusión relativa al gasto por concepto de publicidad en redes sociales (Facebook). La conclusión respecto del gasto por concepto de publicidad en redes sociales es incongruente

En cuanto este tema, como adelantamos, estimamos que le asiste razón a la asociación promovente, pues la determinación impugnada es incongruente. En efecto, en un primer momento el INE observó un monto por concepto de publicidad en redes sociales y, posteriormente, concluyó que no se atendió dicha observación, **pero por un monto mayor** de dinero.

El artículo 17 de la Constitución Federal establece que toda decisión de las autoridades debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, **la congruencia que debe caracterizar toda resolución**.

La congruencia externa, como principio rector de toda decisión, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, con el problema jurídico planteado, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.

Por otro lado, la congruencia interna **exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.** Por lo tanto, si al resolverse un juicio o recurso electoral, se introducen elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, lo cual es contrario al principio de legalidad.

En el caso concreto, del procedimiento de fiscalización y el dictamen consolidado se advierte lo siguiente:

- La Unidad Técnica de Fiscalización solicitó a los proveedores de servicios en páginas de internet y redes sociales información respecto de la contratación de publicidad o de cualquier otro servicio prestado.

- En atención al requerimiento, el proveedor Facebook informó sobre las operaciones de publicidad que fueron contratadas por Libertad y Responsabilidad Democrática A.C. A partir de esa información, el INE pudo verificar que la asociación no reportó gastos por concepto de publicidad en redes sociales por un monto de $58,932.31, como a continuación se indica:

Página web beneficiada con publicidad en Facebook	Gasto confirmado con Facebook MXN	Monto registrado en los gastos de la OC	Diferencia
https://www.facebook.com/MexLibre	$440,803.34		
https://www.facebook.com/redmexicolibre	40,815.30		
https://www.facebook.com/MexLibD12	825.44		
Total	**$490,444.08**	**$431,511.77**	**$58,932.31**

Por lo tanto, la Unidad Técnica requirió a la OC lo siguiente:

- **En caso de que se trate de un gasto realizado por la asociación:** los comprobantes fiscales; los contratos de prestación de servicios; las copias de los cheques o transferencias bancarias de aquello gastos que rebasen la cantidad de 90 UMA.

- **En caso de que se trate de una aportación:** los recibos de aportaciones en especie de asociados y/o simpatizantes; los contratos de comodato o donación debidamente firmados en los cuales se especifiquen los datos de identificación del aportante y del bien aportado; documento que avale el criterio de valuación utilizado; la credencial para votar de los aportantes; la muestra fotográfica del bien aportado; el control de folios de asociados o simpatizantes en especie.

- **En ambos casos:** el formato "IM-OC" en medios impreso y magnético; las correcciones que procedan a su contabilidad para reflejar los ingresos y gastos de asambleas; las pólizas contables con la documentación soporte correspondiente; los auxiliares contables y las balanzas de comprobación a ultimo nivel.

En atención al requerimiento, **la asociación obligada respondió lo siguiente:**

- Existe un registro contable, la póliza de egresos número 46, del mes de septiembre de dos mil diecinueve, la cual contempla un pago al mismo proveedor Información Estratégica S.C, por un importe de $28,259.14, la cual, por un error en la captura, se registró en su momento, en la cuenta contable 522-11-005, denominada: Servicio de Organización de Eventos; debiendo ser registrado en la cuenta 522-09-004, denominada: Propaganda y publicidad.

- Con ello, se está de acuerdo con el saldo que reporta la UTF de $431,511.77, que coincide con lo que se tiene en contabilidad, esto es, los $403,252.63 que están en la cuenta contable de propaganda y publicidad, más los $28,259.14, que, como ya se comentó, se tendrían que reclasificar.

- Siguiendo con el proveedor Información Estratégica S.C, se debe de agregar una factura del mes de febrero de dos mil veinte, la numero A567, bajo el concepto de Campaña Marketing Digital, por un importe de $6,960.00.

- En resumen, el dato final que se tiene por concepto de redes sociales del proveedor Información Estratégica S.C, hoy es de $438,471.77.

- Dentro de la misma cuenta contable 522-09-004, denominada: Propaganda y publicidad, existieron aportaciones en especie y que, por tratarse de consumo en redes sociales, fueron registradas en dicha cuenta contable. El detalle de esas aportaciones es el siguiente:

Fecha	Tipo	Número	Concepto	Referencia	Cargos
04/Jun/2019	Ingresos	16	SORM831106CS9_MIGUEL ANGEL SOSA	A.ESP.-035	8,081.17
12/Jul/2019	Ingresos	18	SORM831106CS9_MIGUEL ANGEL SOSA	A.ESP.-049	10,000.00
31/Ago/2019	Ingresos	39	SORM831106CS9_SOSA ROMAN MIGUE	A.ESP.-070	29,544.88
15/Sep/2019	Ingresos	30	SORM831106CS9_SOSA ROMAN MIGUE	A.ESP.-076	14,722.61
29/Feb/2020	Ingresos	61	AIFC810420L22_JUAN CARLOS ASTIAZA	A.ESP.-202	745.50
29/Feb/2020	Ingresos	62	AUDS771023A41_JSANDRA LUCIA AGUIL	A.ESP.-203	40,815.30
				Total:	**103,909.46**

- Cabe señalar que el ingreso registrado en la póliza de ingresos número 62, se refiere a la cuenta marcada con el número 2, y que la póliza de ingresos número 61, se refiere a la cuenta marcada con el número 3, que el proveedor Facebook, Inc. les reportó. En este último caso, el citado proveedor incluyó pauta que no correspondía a publicidad de nuestra organización, por lo cual se ajusta el monto a lo real contratado, que se ve reflejado en los comprobantes correspondientes. Se adjuntan documentos soporte de ambas aportaciones en especie, contratos de comodato, comprobantes, recibos y testigos.

- Sumando los 2 conceptos, el consumo total en redes sociales, registrado en nuestra Organización Ciudadana, es de $542,381.23.

Proveedor	Importe
Informacion Estrategica SC	$ 438,471.77
Aportaciones en Especie (Redes sociales)	$ 103,909.46
Suma	**$ 542,381.23**

A efecto de dar cumplimiento a lo solicitado, se adjuntó el control de folios de aportaciones en especie, debidamente firmado.

- Por último, como puede observarse, **el consumo registrado en nuestra organización es mayor a lo que el proveedor Facebook, manifestó en su consulta, por lo cual, consideramos que no existen gastos pendientes de reportar.**

Finalmente, **la autoridad responsable determinó lo siguiente:**

> La OC presentó una póliza por concepto de gastos en publicidad en redes sociales adicional a lo observado, adjuntando como soporte documental factura, contrato de prestación de servicios, muestra y comprobante de pago por $6,960.00 para quedar en un total de 438,471.77
>
> La OC presentó pólizas por concepto de aportaciones en especie de redes sociales adjuntando como soporte documental recibos, contratos de donación, muestras, documentos que acreditan el criterio de valuación utilizado y

> credencial de elector de los aportantes por un importe de $103,909.46.
>
> Por lo que los gastos reportados suman la cantidad de $542,381.23
>
> De la revisión de la documentación presentada adjunta a las pólizas, no se localizaron los comprobantes consistentes en copia de cheque, transferencias bancarias o cargos a tarjetas de crédito o débito de los pagos realizados a Facebook por parte de proveedor Información Estratégica S.C. y de los aportantes, que contrataron propaganda a través de la red social.
>
> La OC incumplió con su obligación de que, en el caso de operaciones contratadas en línea con proveedores o prestadores de servicios con domicilio fiscal fuera del país, ya sea de forma directa por el sujeto obligado o de forma indirecta a través de un intermediario, se deben presentar a detalle.
>
> Por tal razón **la observación no quedó atendida** por **$490,444.08, correspondiente al monto reportado por Facebook**

De lo hasta aquí expuesto, se observa que la resolución impugnada carece de congruencia interna, pues, por una parte, la Unidad Técnica, a través del oficio de errores y omisiones, observó que la asociación no reportó gastos por concepto de publicidad en redes sociales, concretamente, por un monto de $58,932.31. Sin embargo, del análisis de la respuesta emitida por la asociación en atención al requerimiento que el INE le hizo, la autoridad administrativa concluyó que la observación no fue atendida por un monto de $490,444.08. M.N.

En ese sentido, del oficio de errores y omisiones se advierte que la autoridad fiscalizadora tuvo por reportado el gasto por internet y redes sociales por la cantidad de $431,511.77, **sin que se desprenda que haya hecho algún tipo de observación en cuanto a que el monto no estuviera debidamente comprobado con la documentación necesaria.**

En todo caso, si el gasto por concepto de $431,511.77 no estuvo debidamente registrado con la documentación comprobatoria (comprobantes fiscales; contratos respectivos; copias de los cheques o transferencias bancarias, etcétera), la

autoridad responsable debió argumentarlo y justificarlo desde el oficio de errores y omisiones, y no concluir que la observación no quedó atendida por la totalidad del gasto ($490,444.08) por concepto de publicidad en redes sociales al momento de emitir el dictamen consolidado.

Por lo tanto, si la organización de ciudadanos, en atención al oficio de errores y omisiones que se le formuló, no adjuntó la documentación comprobatoria de los pagos realizados a Facebook **por el monto que originalmente se le requirió de $58,932.31, lo congruente es que la responsable tuviera por no atendida la observación únicamente por dicho monto.**

En consecuencia, estimamos que lo procedente sería revocar la conclusión **4.5-C6** y la multa impuesta por la cantidad $490,444.08, para el efecto de que el Consejo General individualice de nueva cuenta la sanción tomando como referente únicamente la cantidad de $58,932.31, como gasto no reportado por concepto de publicidad en redes sociales.

Así, en vista de que debe dejarse sin efectos la sanción impuesta para el efecto de que se emita una nueva sanción tomando como parámetro un monto distinto, resulta innecesario analizar el planteamiento relativo a que la responsable no fundó y motivó debidamente al individualizar la sanción que deriva de la conclusión.

1.2. Debieron revocarse las conclusiones sancionatorias relacionadas con el tema de aportaciones a través de transferencia electrónica de personas no identificadas

En torno a este tema, el INE determinó la existencia de seis faltas de carácter sustancial o de fondo. (Conclusiones C1, C2, C8, C9, C10 y C11).

En efecto, la autoridad responsable determinó que Libertad y Responsabilidad Democrática A.C incumplió con lo dispuesto en los artículos 55, numeral 1 de la Ley de Partidos; y 121, numeral1, inciso l) del Reglamento de Fiscalización, toda vez que “**reportó en sus registros contables aportaciones de personas no**

identificadas" **por un monto global de $1,061,000.00 M.N (un millón sesenta y un mil pesos).**

El INE explicó que las aportaciones observadas a Libertad y Responsabilidad Democrática A.C. las obtuvo mediante transferencias a través de la plataforma denominada CLIP, y de los comprobantes que emite dicha empresa **no es posible advertir** los nombres de las personas aportantes, las cuentas bancarias o tarjetas de donde provienen los recursos (tal y como la propia asociación refirió en su respuesta), por lo que mediante dicho mecanismo se impide a la autoridad fiscalizadora desplegar sus facultades de verificación.

La autoridad administrativa también refirió que el objeto de exigir que en la recepción de aportaciones superiores a 90 UMA, se utilicen ciertas formas de transacción, tiene como finalidad establecer límites a este tipo de operaciones, ya que la naturaleza de su realización no puede ser espontánea, por lo que se evita que se reciban ingresos de entes impedidos, de tal manera **que el flujo del efectivo se realice a través del sistema financiero mexicano, como una herramienta de control y seguimiento del origen de los recursos ingresados.**

Finalmente, el INE indicó que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los sujetos obligados el rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera adecuada, es inhibir conductas que tengan por objeto o resultado que la autoridad fiscalizadora no tenga certeza del origen de los recursos; es decir, garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales a través del sistema financiero mexicano.

1.2.1. Criterio sostenido en la sentencia aprobada

Tal como adelantamos, la sentencia **confirma** las conclusiones sancionatorias mencionadas sobre la base de dos argumentos principales:

- La asociación no presentó la información comprobatoria de los ingresos que recibió a través de CLIP **con los elementos exigidos** por el Reglamento de

Fiscalización, en concreto presentar un recibo de depósito o transferencia electrónica en el que constara el **nombre del aportante** y el **número completo de su cuenta bancaria**.

- Que a pesar de que la asociación sí presentó cierta información para tratar de demostrar el origen de los recursos que recibió por el monto observado, el INE no estaba obligado a verificar esos datos en atención a que la carga original de exhibir la documentación comprobatoria es de la asociación.

Como mencionamos, de los elementos que obran en el expediente estimamos que las operaciones se dieron en un esquema previsto en el sistema financiero mexicano, que tiene la presunción de tener huella auditable o verificable, en cuanto a la identificación de los aportantes, y que Libertad y Responsabilidad Democrática A.C **aportó elementos suficientes** para que **el INE desplegara sus facultades de requerimiento e investigación**, en concreto que requiriera a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a fin de verificar el origen de los recursos que le fueron reportados, tal como lo explico enseguida.

1.2.2. Marco normativo en materia de comprobación de los ingresos recibidos a través de transferencia electrónica por organizaciones que buscan constituirse en partido político

De conformidad con el artículo 41 de la Constitución general, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo del Consejo General y la ley desarrollará las atribuciones de la autoridad nacional administrativa electoral para la realización de esta función.

La fiscalización se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la Ley de Instituciones y la Ley de Partidos[3].

Entre las facultades del Consejo General del INE se encuentra emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de

[3] Artículo 190, numeral 1, de la Ley de Instituciones.

operaciones, así como vigilar que el origen y aplicación de los recursos observen las disposiciones legales[4].

Acorde con lo anterior, el Reglamento establece su observancia general y obligatoria, así como que tiene por objeto establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los sujetos obligados[5], de entre los cuales se encuentran las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener el registro como partidos políticos nacionales[6].

Estas organizaciones de ciudadanos deberán de presentar sus informes de ingresos y gastos mensualmente, a partir del mes en que manifestaron su interés de registro y hasta el mes en que se resuelva la procedencia de su registro[7].

Por su parte, el artículo 55, numeral 1, de la Ley de Partidos establece que los partidos políticos **no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas**, en tanto que el artículo 121, numeral 1, inciso l), del Reglamento en congruencia con los fines constitucionales y legales que rigen a la materia electoral determina que los sujetos obligados deben rechazar aportaciones económicas o en especie de entes prohibidos o de personas no identificadas.

Dicha prohibición contemplada en el Reglamento concretiza los fines de protección del sistema de fiscalización electoral y los principios de legalidad, certeza y transparencia en el origen de los recursos, no solo de los partidos políticos en general, sino de la **totalidad de los sujetos obligados en materia de fiscalización**.

Además, en el Acuerdo INE/CG38/2019 la autoridad electoral informó a las organizaciones de ciudadanos el listado de los entes impedidos para realizar

[4] Artículo 191, numeral 1, inciso a) y d) de la Ley de Instituciones.
[5] Artículo 1, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.
[6] Artículo 3, numeral 1, inciso f), del Reglamento de Fiscalización.
[7] Artículo 11, numeral 2, de la Ley de Partidos.

aportaciones a las organizaciones de ciudadanos, comprendiendo de entre otros, las personas físicas no identificadas o anónimas.

Por otra parte, el artículo 199, numeral 1, inciso l), de la Ley de Instituciones dispone que corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE (UTF) la fiscalización y la vigilancia de los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener su registro como partido político a partir de que notifiquen de tal propósito al INE.

En términos del artículo 41, apartado B, de la Constitución general en relación con el artículo 200 de la Ley de Instituciones, le corresponde a la UTF la **realización de los requerimientos necesarios** para el cumplimiento de sus atribuciones, incluso **de aquella información protegida por el secreto bancario, fiduciario y fiscal**.

Al respecto, es conveniente tener presente que el artículo 142, párrafo IX, de la Ley de Instituciones de Crédito, establece como excepción a la secrecía bancaria que las instituciones de crédito estarán obligadas a dar las noticias o información relativa a las operaciones activas, pasivas y de servicios cuando la UTF efectúe un requerimiento por conducto de la CNBV en los términos de la normativa electoral.

El artículo 3, numeral 1 del Reglamento dispone que entre los **sujetos obligados en materia de fiscalización están las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político nacional**.

De entre sus obligaciones en materia de fiscalización, se encuentra el deber de presentar los informes mensuales de ingresos y gastos a partir del mes en que manifiesten su interés de registro y hasta el mes en que se resuelva sobre su procedencia[8].

La obligación de presentar los informes no se agota con su entrega física, sino que deben ser acompañados de la totalidad de la documentación comprobatoria de los ingresos y gastos de la organización, los contratos bancarios, los estados de cuenta

[8] Con fundamento en los artículos 22, numeral 4 y 236, numeral 1, inciso b) del Reglamento.

correspondientes, las balanzas de comprobación, los controles de folios de las aportaciones, de entre otros[9].

Para ello, las organizaciones de ciudadanos como sujetos obligados cuentan con una serie de obligaciones generales, como son: la observancia de las reglas contables previstas en el Reglamento, el deber de registro de las operaciones en tiempo real y el cumplimiento de los requisitos de los pagos y su documentación[10].

Dichas obligaciones se contextualizan en el marco de los ingresos que las organizaciones civiles pueden recibir los cuales no comprenden financiamiento público. Así, sus ingresos se conformarán de las aportaciones provenientes de afiliados, de simpatizantes y del autofinanciamiento y, respecto de las aportaciones, se conformarán de los donativos en efectivo y especie realizados de forma libre y voluntaria por personas físicas con residencia en el país[11].

Asimismo, como parte de las obligaciones de carácter general, las organizaciones de ciudadanos deben abstenerse de recibir aportaciones provenientes de diversos entes, de entre los que se encuentran los poderes de la Unión, las personas morales y las personas no identificadas[12].

Ahora bien, para el desarrollo de este procedimiento de revisión de los informes, la autoridad fiscalizadora cuenta con plazos específicos para su revisión. Se destaca que la autoridad fiscalizadora se encuentra obligada a la emisión de **un oficio de errores y omisiones** respecto de cada informe presentado a fin de garantizar la audiencia de la organización civil y ésta se encuentre en aptitud de subsanar las observaciones[13].

La respuesta a dicho oficio es el momento procesal oportuno para aclarar las observaciones formuladas por la autoridad, pues ello permite a la autoridad fiscalizadora analizar si el sujeto obligado ha cumplido o no con sus obligaciones y,

[9] Por ejemplo, véase el artículo 274 del Reglamento.
[10] Por ejemplo, los artículos 33, 38,126 y 127 del Reglamento.
[11] De acuerdo con lo previsto en el artículo 119, numeral 1 del Reglamento.
[12] Con fundamento en lo previsto en los artículos 54 de la Ley de Partidos y 121 del Reglamento.
[13] Con fundamento en el artículo 291, numeral 4 del Reglamento.

derivado de ello, determinar si existe una infracción que amerite una sanción, para lo cual deberá fundar y motivar su decisión.

No solo eso, sino que, para no obstaculizar el proceso de fiscalización, el sujeto obligado **debe proporcionar la información idónea** para que la autoridad fiscalizadora pueda corroborar su dicho en la respuesta que emita al oficio de errores y omisiones, indicando en forma clara qué tipo de documento es, en dónde está registrada y qué elemento es el que debe ser materia de estudio.

En ese contexto y con fundamento en lo previsto en el artículo 442, numeral 1, inciso j), de la Ley de Instituciones, las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político son sujetos de responsabilidad por las infracciones cometidas a las disposiciones electorales, entre las que se encuentra la omisión de informar mensualmente de sus recursos, así como **el incumplimiento a cualquiera de las disposiciones contenidas en el Reglamento**[14].

Respecto de los ingresos en efectivo de las organizaciones que buscan constituirse como partidos políticos destaca el artículo 102 del Reglamento de Fiscalización, que señala:

- Todos los ingresos en efectivo que reciban los sujetos obligados **por cualquiera de las modalidades de financiamiento autorizadas deberán depositarse en cuentas bancarias** a nombre de estos, abiertas exclusivamente para la administración de los recursos inherentes al período o proceso para el cual se realiza la aportación.

- Los **estados de cuenta respectivos deberán conciliarse mensualmente**, por lo que junto con las mismas conciliaciones se remitirán a la Unidad Técnica cuando ésta lo solicite o lo establezca el Reglamento. **La Unidad Técnica podrá requerir que presenten los documentos que respalden los movimientos bancarios** que se deriven de sus estados de cuenta.

[14] Con fundamento en los artículos 229 y 272 del Reglamento.

- **Se deberá integrar un expediente que contenga la documentación que acredite el origen de las partidas en conciliación aclaradas** y registradas en meses posteriores, así como las gestiones realizadas para su regularización.

- **Deberán conservarse anexas a las pólizas de ingresos correspondientes** y adjuntarse al Sistema de Contabilidad en Línea, **los comprobantes idóneos de acuerdo con el tipo de operación** y la localidad en que se efectuó, **entre las que se cuentan las fichas de depósito con sello del banco en original o las copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas con el número de autorización o referencia emitido por el banco y los recibos expedidos.**

Asimismo, el artículo 103 del Reglamento de Fiscalización alude a la forma en que se deben documentar los ingresos de los sujetos fiscalizados. Dada su relevancia, dicho numeral se trascribe enseguida:

> **Artículo 103. Documentación de los ingresos**
>
> 1. Los ingresos en efectivo se deberán documentar con lo siguiente:
>
> a) Original de la ficha de depósito o **comprobante impreso de la transferencia electrónica en donde se identifique la cuenta bancaria de origen y destino.**
>
> b) **El recibo de aportaciones de simpatizantes o militantes en efectivo**, acompañado de la **copia legible de la credencial de elector**, según corresponda.
>
> c) Los ingresos derivados de autofinanciamientos, además de la ficha de depósito, deberán ser documentados con un control de folios de autofinanciamiento el cual se presentará durante los diez días hábiles posteriores al mes que se reporte y deberá incluir la siguiente información: número de recibo, fecha y descripción del evento o actividad, lugar en que se llevó a cabo, y el monto obtenido.
>
> (Énfasis añadido)

De igual forma, el artículo 96, párrafo 3, inciso a), fracción VIII, señala lo siguiente:

> **Artículo 96. […]**
>
> **VIIII. Las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo**, realizado por una sola persona, invariablemente deberá ser a través de cheque **o transferencia electrónica, de tal suerte que el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante**: **número de cuenta y banco origen**, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario.
>
> (Énfasis añadido)

Como se observa, tratándose de operaciones electrónicas, el documento que el Reglamento de Fiscalización exige es un **comprobante impreso de la transferencia electrónica en donde se identifique la cuenta bancaria de origen y destino.**

Esto permite asumir que el Reglamento prevé de forma manifiesta la posibilidad de efectuar operaciones electrónicas para llevar a cabo aportaciones a condición de que el comprobante que se genere permite **conocer los datos completos de las cuentas bancarias de origen y destino de la operación**.

1.2.3. Cargas en torno al deber de comprobación de los ingresos y facultad investigadora del INE

De lo expuesto en el apartado anterior se observa que si bien, en un primer momento, los sujetos obligados cuentan con la carga de la prueba para **demostrar que sí se reportaron la totalidad de los ingresos y los gastos**, así como para manifestar las circunstancias de tiempo, modo y lugar atinentes, puesto que cuentan con la **obligación de realizar la totalidad de los registros contables y llevar el control de** la documentación que los respaldan, **la comprobación de la veracidad de lo reportado es una función propia de la autoridad fiscalizadora**.

En consecuencia, lo ordinario es que la autoridad responsable en cumplimiento de sus facultades de investigación y comprobación realizara las diligencias de investigación necesarias para contar con elementos de certeza que acreditaran o desvirtuaran la presunción de licitud del origen de los recursos.

Al respecto, la Sala Superior ha sustentado que la función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Es así como, la **revisión de los informes** mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento[15].

En términos de los artículos 190 a 200 de la Ley de Instituciones y los artículos 10 a 19 de la Ley de Partidos, así como 287 a 296 del Reglamento, los procedimientos de revisión de informes de los ingresos y los gastos de los sujetos obligados tiene como **punto de partida lo reportado en sus respectivos informes**, de manera que la autoridad ejerce una **facultad comprobatoria** con el propósito de verificar si con la información aportada se permite corroborar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos, conforme lo informado por los propios sujetos obligados.

Este ejercicio tiene por objetivo **verificar la veracidad** de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes en la materia y, en su caso, da lugar a la imposición de sanciones.

La **carga de la prueba** para acreditar que las operaciones fueron debidamente reportadas en los plazos y en la forma establecida en la norma **corresponde a los sujetos obligados en materia de fiscalización**. De ahí que dicho procedimiento, en esencia, se funda en las operaciones que se registran en los informes correspondientes y la función de la autoridad fiscalizadora se **centra en la comprobación de la veracidad de lo reportado**[16].

Así, en aquellos casos en los que la información reportada y su documentación soporte no permiten comprobar la veracidad del origen, monto, destino y aplicación de los recursos, **la autoridad, en ejercicio de sus atribuciones, está en posibilidad de llevar a cabo diligencias comprobatorias** mediante la formulación

[15] Con fundamento en los artículos 16 y 286, numeral 1 del Reglamento.
[16] Criterio sostenido al resolver, entre otros, *mutatis mutandi* SUP-RAP-687/2017, SUP-RAP-763/2017 y SUP-RAP-109/2019.

de observaciones a los sujetos obligados y mediante la emisión de requerimientos a las autoridades y a terceros, pues tiene la obligación de agotar el principio de exhaustividad y, en su caso, derrotar la presunción de licitud de las operaciones.

En relación con la facultad de investigación y comprobación del INE, estimo que **en materia de operaciones bancarizadas** esta atribución se ejerce no solo en los casos en los que el sujeto fiscalizado cumplió a cabalidad los deberes de comprobación, sino también si **aportó elementos suficientes para la verificación**.

En efecto, en el proceso de constitución de partidos políticos, si la agrupación respectiva demuestra que sus operaciones de ingresos fueron bancarizadas y acompaña elementos mínimos tales como el nombre del aportante y su registro federal de electores y los asociados con los montos de las operaciones que busca comprobar, se observa que el INE cuenta con elementos suficientes para solicitar los requerimientos correspondientes a la autoridad bancaria, de forma precisa y acotada.

Es importante indicar que la empresa CLIP, tiene la naturaleza de agregador figura dentro del sistema financiero mexicano, esto es, se trata de un participante en redes de medios de disposición que, al amparo de un contrato de prestación de servicios celebrado con un adquirente ofrece a receptores de pagos el servicio de aceptación de pagos con tarjetas y, en su caso, provee la infraestructura de terminales punto de venta conectadas a dichas redes.

Al pertenecer al sistema financiero, las operaciones están reguladas por normas del derecho público -legislación y disposiciones Banco de México y CNBV-, y no solo privado -contrato de adhesión-[17], por lo que tienen la presunción de que dejan una

[17] Las leyes financieras contemplan aspectos generales, que contienen un gran número de remisión a ulteriores disposiciones reglamentarias, con lo cual la actuación de la autoridad puede adaptarse en función de las necesidades y problemas, lo que es conveniente en una **materia tan dinámica** como el derecho financiero, en la cual se acuden a disposiciones de carácter general de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, y oficios o circulares de la CNBV, previo a acudir a las fuentes supletorias como lo son otras leyes, usos y prácticas bancarias y mercantiles. La mayoría de las normas que se aplican a los intermediarios financieros son de carácter público, pero las entidades financieras en su aspecto institucional también se someten a normas privadas, no obstante, para tutelar el interés público las autoridades financieras intervienes en forma notoria, por ejemplo CONDUSEF revisando los contratos de adhesión. De la Fuente Rodríguez Jesús, Tratado de Derecho Bancaria y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros, Tomo I, Capítulo I Nociones Generales de Derecho Financiero y Capítulo II de las Fuentes Primarias y Supletorias de la Legislación Financiera, Cuarta Edición; Porrúa, 2002.

huella auditable o de verificación, incluso el propio sistema ha caminado a establecer las mejores prácticas internacionales, a partir por ejemplo de organismos como el grupo de acción financiera internacional, como lo es la generación de mecanismos de identificación del cliente.

Ahora bien, los participantes en redes de medios de disposición, como son los agregadores, están obligados a observar medidas de seguridad para la transmisión, almacenamientos y procesamiento de la información, tales como cifrar los mensajes utilizar medios de comunicación cifrada, en la transmisión de la información sensible (información completa de números de tarjetas, números de cuenta, límites de crédito, saldos o información de autenticación). Deben utilizar tecnologías que manejen esquemas de cifrado y que requieran el uso de llaves criptográficas para mitigar el riesgo de que terceros accedan a la información de que se trate[18].

Sin embargo, ello no significa que no tengan huella de verificación al pertenecer al sistema financiero mexicano y generar interacción con los intermediarios financieros, como lo son las instituciones de crédito, en la realización de las operaciones que les son propias, a través de las tarjetas como medios de disposición.

En ese tenor, la materia electoral tiene que atender a la regulación dinámica del derecho financiero y sus figuras[19], cuyas operaciones tienen una presunción de certeza en cuanto a su realización e identificación plena de sus participantes, sobre todo considerando la regulación de derecho público que existe respecto a tales operaciones.

Incluso el propio sistema financiero de nuestro país ha caminado a establecer las mejores prácticas internacionales para la seguridad y confiabilidad de las operaciones, a partir por ejemplo de atención de recomendaciones de organismos

[18] DISPOSICIONES de carácter general aplicables a las Redes de Medios de Disposición emitidas por Banco de México.
[19] El derecho financiero mexicano se define como el conjunto de autoridades que lo regulan y supervisan; entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo el ahorro y la inversión; instituciones de servicios complementarios; auxiliares o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; entre otros. *Op. Cit*. Pág. 79.

como el Grupo de Acción Financiera Internacional[20], como lo es la optimización de la generación de mecanismos de identificación del cliente y resguardo de la información.

Es importante señalar que los mecanismos de identificación no deben confundirse con los de seguridad y protección, cuya secrecía es superable por algunas autoridades, entre éstas la electoral, conforme a la facultad conferida en el artículo 41 constitucional.

En ese contexto, el INE cuenta con la facultad de formular los requerimientos correspondientes a la CNBV, con la finalidad de conocer el origen y destino de los recursos, esto es, tiene las herramientas para corroborar lo reportado por los sujetos obligados, de ahí que no existe asidero para afirmar de entrada que las personas que realizan las aportaciones no son identificables y reputar que las operaciones son ilícitas.

En ese contexto, con el uso de CLIP no se impide la posibilidad de rastrear los recursos económicos, siendo que, es verificable la procedencia del dinero aportado realizando su comprobación en el propio sistema financiero mexicano, con lo que se cumpliría con el principio de certeza que exige el propio sistema de fiscalización en materia electoral.

Sin desconocer que el reglamento de fiscalización establece que las aportaciones mayores a 90 UMA deben efectuarse mediante cheque o transferencia bancaria, el limitar la comprobación de las aportaciones de manera taxativa únicamente a estos medios deja de advertir diversos mecanismos y participantes que surgen de la dinámica financiera, y que pueden facilitar la recepción de recursos por parte de organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos, sobre todo

[20] Es un organismo intergubernamental cuyos objetivos consisten en establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) fue creado en 1989 por el Grupo de los Siete G-7 , y en abril de 1990 dio a conocer sus cuarenta recomendaciones que tenían por objeto proporcionar un plan de acción necesario para la lucha contra el lavado de dinero, tiene mecanismos de evaluación y siguió emitiendo recomendaciones a los distintos países. https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/VSPP_GAFI%20%20%2013042016.pdf, y http://www.fatf-gafi.org/

porque cuentan con un similar grado de confiabilidad. Además que su utilización no limita a la autoridad electoral a desplegar sus atribuciones para que mediante el requerimiento respectivo a la CNBV pueda corroborar la veracidad de la información entregada por el sujeto obligado, como lo hace en los casos que alguna operación le pueda parecer inusual.

En ese tenor, **si los sujetos obligados, en el contexto propio de las operaciones, aportan elementos suficientes para la comprobación de éstas**—aunque no proporcionen, por ejemplo, el número completo de tarjeta o cuenta bancaria respectivo—, **estimamos que el INE cuenta con todas las atribuciones para allegarse de la información necesaria a efecto de conocer con certeza el origen de los recursos, por lo que puede efectuar los requerimientos correspondientes**, teniendo en cuenta lo siguiente:

a) **La facultad de verificación no está limitada a los casos en los que el sujeto obligado presentó toda la información exigida**. El artículo 56 del Reglamento de Fiscalización establece:

> **Artículo 56. Requerimientos de información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**
>
> **1. Con la finalidad de verificar la veracidad de lo reportado** por los sujetos obligados, la Comisión, a través de la Unidad Técnica, podrá solicitar de manera fundada y motivada toda la información relativa a contratos de apertura, cuentas, depósitos, servicios, cancelación y cualquier tipo de operación activa, pasiva y de servicios, entre otras, que realicen o mantengan con cualquiera de las entidades del sector financiero, así como para que obtenga, en su caso, las certificaciones a que haya lugar, incluidas las relativas a las solicitudes de anverso y reverso de cheques.
>
> En ningún caso, las cuentas bancarias estarán protegidas por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución; así como 200, numeral 1 de la Ley de Instituciones y 57, numeral 1, inciso c) de la Ley de Partidos".

Como se observa, el citado artículo no exige como condición para que se hagan los requerimientos correspondientes que el sujeto obligado presente

toda la información necesaria para su fiscalización, sino simplemente señala que los requerimientos tienen por objeto **verificar lo reportado**.

Esto significa que, si se aportaron elementos suficientes para llevar a cabo la verificación de los reportes, y para ello resulta necesario requerir a la CNBV, tales requerimientos deberán realizarse.

b) **El requerimiento es una herramienta que permite cumplir el deber constitucional y legal del INE de verificar el origen de los recursos.** Es decir, el deber de verificar el origen de los recursos no se lleva a cabo únicamente cuando el sujeto obligado reportó su información de manera completa, sino también **cuando lo hizo de la forma y condiciones que materialmente era posible.**

c) **Si bien la fiscalización es una actividad técnica, no está excluida del deber de tutela de derechos humanos prevista por el artículo 1 constitucional**, que obliga a las autoridades a desarrollar sus funciones de la manera más favorable al ejercicio legítimo de los derechos, como lo es el de asociación.

Esta manera de actuar, además, es consistente con el propósito del Reglamento de Fiscalización, que busca bancarizar las operaciones.

Es decir, si bien los recibos emitidos por intermediarias como CLIP no permiten conocer los datos del aportante, esta deficiencia es superable. Al ser CLIP un sistema bancarizado permite conocer el número de cuenta de origen, de distintas maneras, por ejemplo, a través de un requerimiento.

De esta manera no debe anteponerse la formalidad de presentar el número de cuenta que es revisable, frente al objetivo de la norma que es usar un sistema que permita rastrear la operación bancaria respectiva. En síntesis, **no se tata de que el INE subsanara una deficiencia atribuible a una asociación que deja de presentar los números de cuenta de origen de**

las aportaciones que recibió, sino que ejerciera plenamente sus facultades para garantizar el ejercicio del derecho de afiliación, superando formalidades en un contexto donde las operaciones son perfectamente rastreables.

d) **Es necesario realizar requerimientos en los casos en que la información no está material o jurídicamente disponible para el sujeto obligado, o bien existe un impedimento insuperable para obtenerla.** También estimo que un requerimiento es necesario e indispensable si el INE advierte que la información que exige no está al alcance del sujeto fiscalizado.

En efecto, si el INE observa que la información respectiva está al alcance del interesado, puede justificar esta circunstancia en las conclusiones que genere respecto del ejercicio de fiscalización respectivo.

Sin embargo, si se observa que la información no está al alcance del sujeto fiscalizado, se genera un deber para la Unidad de Fiscalización de requerir la información dada la naturaleza del procedimiento de constitución de partidos políticos que involucra el ejercicio del derecho de afiliación de muchas personas.

Es decir, la UTF no debe operar el procedimiento de fiscalización de forma estricta o formal cuando existen condiciones que justifican adoptar una perspectiva de tutela de los derechos, por ejemplo, mediante la relajación de requerimientos.

En ese sentido, esta Sala Superior ha estimado que **la autoridad fiscalizadora, en ejercicio de su facultad de investigación y comprobación**, puede válidamente requerir información a terceros –autoridades o particulares– **para confirmar o rectificar las operaciones reportadas por los sujetos obligados**, destacando que en caso de que la respuesta a dichos requerimientos se presente con posterioridad a la emisión del oficio de errores y omisiones y contenga información novedosa, no es

posible que el ente fiscalizador la incluya en el citado oficio al tratarse de datos que le eran desconocidos[21].

En ese sentido, si se observa algún impedimento insuperable para obtener información necesaria para comprobar el origen de recursos que el sujeto obligado intentó comprobar, se activa el deber del INE de llevar a cabo la investigación correspondiente.

Es decir, si en un procedimiento de constitución de un partido político un sujeto obligado presenta comprobantes de transferencias electrónicas y estos no contienen los datos completos de las cuentas bancarias de origen y destino de la operación, sino solo algunos de ellos, pero estos datos no están al alcance de la organización de ciudadanos, se estima que la UTF debe efectuar los requerimientos necesarios para **verificar** el origen de los recursos, pues de dicho ejercicio depende la restricción o ejercicio de derechos de las personas interesadas.

1.2.4. El uso de CLIP no fue lo que motivó la sanción impuesta a Libertad y Responsabilidad Democrática A.C respecto de aportaciones efectuadas a través de dicha plataforma

Tal como ya se indicó, el INE determinó que Libertad y Responsabilidad Democrática A.C incumplió con lo dispuesto en los artículos 55, numeral 1 de la Ley de Partidos; y 121, numeral1, inciso l) del Reglamento de Fiscalización" **por un monto global de $1,061,000.00 M.N (un millón sesenta y un mil pesos).**

Cabe referir que, a lo largo del procedimiento de fiscalización, el INE **observó a** Libertad y Responsabilidad Democrática A.C en relación con los temas que finalmente fueron materia de conclusiones en el Dictamen Consolidado y posteriormente en el acuerdo impugnado INE/CG196/2020 respecto de las

[21] Criterio sostenido en al resolver los expedientes SUP-RAP-59/2018 y SUP-RAP-66/2018 y acumulado, entre otros.

irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de la referida asociación.

En ese sentido, enseguida se muestran las observaciones que fueron materia de señalamiento en los oficios de errores y omisiones correspondientes, la respuesta que emitió Libertad y Responsabilidad Democrática A.C para atenderlos y finalmente las conclusiones de la UTF en relación con las conclusiones sancionatorias identificadas como **C1, C2, C8, C9, C10 y C11.**

a) Documentación requerida por la UTF mediante oficio de errores y omisiones

No.	Observaciones
4.5-C1	El 16 de junio de 2020, la **UTF** emitió oficio identificado con clave: **INE/UTF/DA/4621/2020** a fin de informar los errores y omisiones que se identificaron. Se señaló las pólizas por concepto de aportaciones de simpatizantes en efectivo que presentó el actor, porque no fue posible localizar la documentación soporte en aportaciones mayores a **90 UMA ($7,604.10);** por tanto, solicitó lo siguiente: • Las pólizas con el total de soporte documental. • Los recibos de aportaciones en efectivo con los requisitos que establece la normativa. • Para el caso de las aportaciones que rebasaron las **90 UMA**, solicitó los cheques o trasferencias de la cuenta bancaria de los aportantes.
4.5-C2	El 16 de junio de 2020, la **UTF** emitió oficio identificado con clave**: INE/UTF/DA/4621/2020** a fin de informar los errores y omisiones que se identificaron. Se observó que las pólizas por concepto de aportaciones en efectivo que rebasaron las **90 UMA** contenían como soporte documental un comprobante de **Clip**, el cual, si bien ampara las trasferencias de crédito o débito, también es cierto que no es posible identificar los datos del aportante. Por ello se solicitó lo siguiente: • Los documentos en los que se identifiquen las aportaciones que provienen de una cuenta personal de los aportantes. • Las aclaraciones que a su derecho convenga. • Le otorgó diez días para que hiciera aclaraciones.
4.5-C8	El 9 de **octubre** de 2019, la **UTF** notificó el oficio con clave: **INE/UTF/DA/10852/2019** a fin de informar los errores y omisiones que se identificaron. Se localizaron aportaciones de simpatizantes en efectivo mayores a **90 UMA,** por tanto, determinó que el sujeto omitió presentar la copia del cheque o comprobante de la trasferencia bancaria que permitiera identificar los datos del aportante y que uno de los recibos aportados no se encontraba firmado. Así que le solicito lo siguiente: • Que una de la póliza señalada carecía de firma, por lo que debía entregar tal documento firmado. • Las copias de los cheques o transferencia electrónicas que permitan identificar los datos de los aportantes, en cuanto a las aportaciones que rebasan **90 UMA**. • Las aclaraciones que a su derecho convenga.
4.5-C9	El 7 de **noviembre** de 2019, la UTF notificó el oficio con clave: **INE/UTF/DA/11242/2019** a fin de informar los errores y omisiones identificados. Se observó que la aportación de un simpatizante en efectivo rebasó los **90 UMA,** y no se presentó la copia del cheque o comprobante de la trasferencia bancaria a fin de identificar los datos del aportante. Por ello, se le solicitó lo siguiente: • La copia del cheque o transferencia electrónica que permitan identificar los datos del aportante, ya que la aportación rebaso las 90 UMA. • Las aclaraciones que a su derecho convenga.
4.5-C10	El 10 de diciembre de 2019, la **UTF** notificó el oficio con clave: **INE/UTF/DA/11825/2019** a fin de informar los errores y omisiones identificados, ya que se localizó una póliza por concepto de aportación de simpatizante en efectivo, no obstante, omitió presentar la documentación soporte consistente en recibos, comprobante de trasferencia o cheque, control de folios y credencial de elector del aportante. Así que se solicitó lo siguiente: • Que aportará el recibo, comprobante de transferencia o cheque, control de folios y credencia de elector del aportante. • Las aclaraciones que a su derecho convenga.
4.5-C11	El 10 de diciembre de 2019, la **UTF** notificó el oficio **INE/UTF/DA/11825/2019** a fin de informar los errores y omisiones. Se localizaron aportaciones de simpatizantes en efectivo, de las cuales se

	omitió presentar el total de la documentación soporte y que uno de los recibos aportados carecía de firma. Así que se solicitó lo siguiente: • Que aportará le documentación señalada, relativa al comprobante de transferencia bancaria o cheque, credencial de elector y recibo de aportación. • Que presente el recibo señalado firmado. • Las aclaraciones que a su derecho convenga.

b) Respuesta que presentó Libertad y Responsabilidad Democrática A.C para atender el requerimiento hecho en el oficio de errores y omisiones

No.	Documentación y acciones
4.5-C1	El 30 de **junio** de 2020, la **OC** adjuntó en medio magnético los recibos, credenciales de elector, comprobantes de trasferencia y recibos de aportaciones solicitados.
4.5-C2	El 30 de **junio** de 2020, la OC señaló que, de las dos pólizas contables señaladas, no era posible pedir copia de la tarjeta de crédito de los aportantes, así que se ofreció escrito en el que manifestaron bajo protesta de decir verdad que son titulares de las tarjetas bancarias y confirmaron que realizaron tales depósitos (en delante escrito de protesta). También manifestó que el resto de las aportaciones cuestionadas se realizaron a través de la aplicación móvil **Clip**, el cual es un mecanismo que tiene como medida de seguridad, que el manejo de la información únicamente registra los cuatro dígitos de la tarjeta. Así que no es posible identificar los datos de los titulares.
4.5-C8	El 23 de **octubre** de 2019, la OC presentó la documentación siguiente: • Copia de recibo e identificación oficial. • Copia de la tarjeta y escrito de protesta. • Copia de la tarjeta y escrito de protesta. • Se señaló que fue devuelta la aportación, por tanto, ofreció copia simple de la devolución. • Copia del recibo firmado y del cheque. • Precisó que un recibo de aportación pertenecía a una persona distinta y no al aportante que se había señalado. • Manifestó que el resto de las aportaciones cuestionadas se realizaron a través de la aplicación móvil **CLIP**, el cual es un mecanismo que tiene como medida de seguridad, que el manejo de la información únicamente registra los cuatro dígitos de la tarjeta. Así que no es posible identificar los datos de los titulares.
4.5-C9	El 22 de **noviembre** de 2019, la **OC** aportó lo siguiente: • Adjuntó copia simple del recibo. • Escrito de protesta. • Se aclaró que debido a que la aportación se realizó con tarjeta de crédito, no era posible proporcionar los datos del aportante, ya que se trata de información sensible.
4.5-C10	El 16 de **enero** de 2020, la **OC** adjuntó lo siguiente: • En copia simple y en medio magnético, el recibo, el comprobante de depósito bancario, credencial de elector y control de folios del aportante no identificado.
4.5-C11	El 16 de **enero** de 2020, la **OC** manifestó y aportó lo siguiente: • El trámite para obtener la credencial de elector se encontraba en gestión a fin de estar de posibilidades de enviarla. • Se adjuntó copia simple y en medio magnético la trasferencia bancaria y cheque. • No fue posible aportar la documentación soporte porque la trasferencia se realizó por **Payclip**, así que solamente se cuenta con el comprobante que genera tal aplicación y un escrito de protesta. • Se adjuntaron en medio magnético las credenciales de elector solicitadas.

c) Respuesta de la UTF a la información proporcionada por Libertad y Responsabilidad Democrática A.C en cumplimiento al requerimiento efectuado y nuevo requerimiento

No.	Determinaciones
4.5-C8	El 16 de **junio** de 2020, la **UTF** contestó lo siguiente:

	• Reitero que el actor no cumplió con lo requerido, ya que la norma establece que, en todas las aportaciones mayores a **90 UMA**, se debe identificar que provienen de una cuenta personal del aportante. • No fue posible localizar la devolución que hizo el sujeto obligados por un importe de **$20,000.00**. • El recibo firmado no fue posible localizarlo en la documentación soporte presentada por un importe de **$20,000.00**. Por ello se solicitó lo siguiente: • Los documentos que puedan identificar que las aportaciones provienen de una cuenta personal de los aportantes. • La copia del cheque que identifique que la aportación proviene de una cuenta personal del aportante. • El recibo de aportación con la totalidad de datos que maca la norma. • Las aclaraciones que a su derecho convengan.
4.5-C9	La respuesta se consideró insatisfactoria porque a pesar de la documentación que presentó la OC, en las aportaciones mayores a **90 UMA**, se debe identificar que provienen de una cuenta personal del aportante. Se solicitó lo siguiente: • Documentos que identifiquen que las aportaciones provienen de la cuenta personal de los aportantes. • Las aclaraciones que a su derecho convengan.
4.5-C10	Consideró que la documentación aportada no permite identificar que la aportación se realizará a través de una cuenta personal de los aportantes. Se solicitó lo siguiente: • Documentos en los que sea posible identificar que la aportación proviene de la cuenta personal del aportante. • La copia del cheque que identifique que las aportaciones provienen de una cuenta personal del aportante. • Las aclaraciones que a su derecho convenga.
4.5-C11	Determino que no era posible tener por atendida la observación relativa a la credencial de elector. Así que se solicitó lo siguiente: • Algunas de las observaciones quedaron atendidas. • La observación faltante no se tuvo por atendida porque todas las aportaciones mayores a 90 UMA deben tener documentación que identifique la cuenta personal del aportante.

d) Respuesta de Libertad y Responsabilidad Democrática A.C al segundo requerimiento

No.	Documentación y manifestaciones
4.5-C8	El 30 de **agosto** de 2020, la **OC** manifestó que el resto de las aportaciones cuestionadas se realizaron a través de la aplicación móvil **Clip**, el cual es un mecanismo que tiene como medida de seguridad, que el manejo de la información únicamente registra los cuatro dígitos de la tarjeta. Así que no es posible identificar los datos de los titulares. No obstante, con la intención de atender lo solicitado por la **UTF** se solicitó a la empresa **Clip** la información de los aportantes, sin embargo, respondió que por temas de seguridad tal sistema únicamente guarda los últimos cuatro dígitos de la tarjeta. También se volvió a anexar la devolución íntegra de una aportación por la cantidad de **$20,000.00.** Nuevamente se adjuntó el recibo y cheque de Banorte de un aportante identificado, por una cantidad de **$20,000.00.**
4.5-C9	El 30 de **agosto** de 2020, la **OC** manifestó que el resto de las aportaciones cuestionadas se realizaron a través de la aplicación móvil **Clip**, el cual es un mecanismo que tiene como medida de seguridad, que el manejo de la información únicamente registra los cuatro dígitos de la tarjeta. Así que no es posible identificar los datos de los titulares. No obstante, con la intención de atender lo solicitado por la **UTF** se le solicitó a la empresa **Clip** la información de los aportantes, sin embargo, respondió que por temas de seguridad tal sistema únicamente guarda los últimos cuatro dígitos de la tarjeta.
4.5-C10	El 30 de **agosto** de 2020, la **OC** señaló que ya se había identificado el aportante cuestionado y se adjuntó la información solicitada relativa la copia de cheque, recibo, credencial de elector y control de folios actualizado.
4.5-C11	El 30 de **agosto** de 2020, la **OC** aportó lo siguiente: • Tres credenciales de elector de los aportantes. • Escrito de protesta.

	• Manifestó que el resto de las aportaciones cuestionadas se realizaron a través de la aplicación móvil **Clip**, el cual es un mecanismo que tiene como medida de seguridad, que el manejo de la información únicamente registra los cuatro dígitos de la tarjeta. Así que no es posible identificar los datos de los titulares.

De lo antes trascrito se observa, en síntesis, que la UTF requirió a Libertad y Responsabilidad Democrática A.C para que presentar algún comprobante que permitiera **la identificación de la cuenta bancaria de origen** de los aportantes respecto de los cuales se presentó información como la credencial de elector o un **recibo de transferencia electrónica que no contiene completo el número de cuenta bancaria origen de los recursos**.

Asimismo, se observa que, en lo medular, la respuesta de Libertad y Responsabilidad Democrática A.C fue que las aportaciones respecto de las cuales no se proporcionaba el número completo de la cuenta bancaria de origen se habían llevado a cabo a través de la plataforma CLIP, que es un mecanismo que tiene como medida de seguridad registrar únicamente cuatro dígitos de la tarjeta. Así que no es posible identificar completo el dato de la cuenta de origen.

Derivado de ese intercambio de información, el INE determinó que Libertad y Responsabilidad Democrática A.C incumplió con el requisito previsto reglamentariamente pues no se pudo conocer la cuenta de origen de los recursos.

Para el INE, ese incumplimiento implicó que Libertad y Responsabilidad Democrática A.C contravino los artículos 55, numeral 1 de la Ley de Partidos; y 121, numeral1, inciso l) del Reglamento de Fiscalización, ya que reportó en sus registros contables aportaciones de personas no identificadas.

Al respecto, Libertad y Responsabilidad Democrática A.C argumenta que el INE jamás le comunicó que las transferencias a través del CLIP estuvieran prohibidas o bien que el uso de esa plataforma estuviera prohibido.

Se estima que dicho agravio es ineficaz, pues no fue el uso del CLIP lo que motivó las conclusiones sancionatorias del INE, sino la omisión de presentar la

documentación que contuviera **el número de cuenta bancaria origen de los recursos.**

Es decir, si el recibo que genera CLIP hubiera contenido el referido dato completo, la observación del INE no se habría generado, pues hubiera quedado satisfecho el requisito estatutario expresamente previsto por el artículo 103 del Reglamento de Fiscalización.

Dicho, en otros términos, el hecho de que el INE le avisara o no a Libertad y Responsabilidad Democrática A.C respecto a la imposibilidad de usar CLIP es jurídicamente irrelevante, pues lo único que el INE estuvo requiriendo fue el cumplimiento de un deber reglamentario expreso, con independencia de la plataforma que se utilizara.

De esta forma, **no es el uso de CLIP lo que generó la observación y la conclusión sancionatoria del INE**, sino el incumplimiento de un deber de comprobación expreso por la normatividad aplicable, como lo fue la omisión de comprobar el número de cuenta completo origen de las aportaciones respectivas.

1.2.5. El INE sí estaba obligado a requerir los números de cuenta completos teniendo en cuenta que Libertad y Responsabilidad Democrática A.C aportó elementos suficientes para que el INE ejerciera sus facultades de investigación y comprobación

Por otra parte, Libertad y Responsabilidad Democrática A.C también argumenta que el INE omitió requerir a la CNBV para constatar el origen de los recursos hechos a través de CLIP.

Al respecto, **estimo que le asiste la razón**, teniendo en cuenta que, tal como se destacó en el apartado **1.2.3**, si en un procedimiento de constitución de un partido político un sujeto obligado presenta comprobantes de transferencias electrónicas y estos no contienen los datos completos de las cuentas bancarias de origen y destino de la operación, sino solo algunos de ellos, pero estos datos no están al alcance de

la organización de ciudadanos, se estima que la UTF **debe efectuar los requerimientos necesarios para intentar conocer el origen de los recursos**, pues de dicho ejercicio depende la restricción o ejercicio de derechos de las personas interesadas.

En ese sentido, se observa que el INE debió efectuar los requerimientos correspondientes a fin de verificar la información que sí fue proporcionada, por los motivos siguientes:

a) La asociación presentó elementos suficientes para demostrar el origen de las aportaciones. En concreto, presentó el nombre del donante, la manifestación de que había hecho la aportación y el RFC.

A partir de estos elementos, el INE contaba con información suficiente para ejercer las atribuciones que prevé el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización, relativa a requerir a la CNBV los números de cuenta a fin de verificar lo reportado por la asociación, esto es, contar con el dato que le permitiera concatenar la información base presentada.

b) Las operaciones reportadas se realizaron a través del sistema bancario, lo cual permite satisfacer el objetivo institucional previsto por el Reglamento que exige que las operaciones superiores a 90 UMAS se gestionen de forma bancarizada.

Esto implicaba que la verificación de INE se hubiera limitado a constatar la información respectiva mediante un requerimiento a la CNBV.

Por el contrario, **el INE determinó privilegiar un formalismo excesivo** (lo cual es contrario al artículo 17 constitucional) y dejar de efectuar los requerimientos a pesar de que contaba con los elementos suficientes para ello.

c) Más aun, en otros **casos el INE sí efectuó requerimientos de todas las operaciones** respecto de otras asociaciones, tal como ocurrió en el

expediente que correspondió instruir al Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón (Redes Sociales Progresistas), el cual invocamos como hecho notorio.

En esos casos, para realizar los requerimientos el INE únicamente utilizó los datos relativos al **nombre del aportante y RFC**, de manera que, en el caso de Libertad y Responsabilidad de Democrática, el INE contó con los elementos suficientes para verificar si las aportaciones señaladas provenían de las personas que la asociación indicó y contar con los números de cuenta correspondientes.

d) **Si bien la fiscalización es una actividad técnica, no está excluida del deber de tutela de derechos humanos prevista por el artículo 1 constitucional,** que obliga a las autoridades a desarrollar sus funciones de la manera más favorable al ejercicio legítimo de los derechos, como lo es el de asociación.

Por tales motivos, estimamos que lo hasta ahora expuesto resulta suficiente **para modificar la resolución reclamada** y ordenar al INE que efectúe los requerimientos correspondientes para que, con la información que obtenga, evalúe nuevamente el origen de los ingresos de Libertad y Responsabilidad Democrática A.C a fin de determinar si la actividad de la organización es o no ajustada a Derecho.

1.2.6. Aportaciones en especie por persona no identificada

Finalmente en el caso de la revocación de la conclusión 4.5-C20 relacionada con aportaciones en especie se reitera que nuestra postura, en el sentido de que la decisión en la sentencia de **revocar lisa y llanamente la sanción impuesta** por el INE, bajo la supuesta actualización de aportaciones en especie por personas no identificadas, **no se comparte** porque ante la existencia de indicios respecto de inconsistencias en cuanto al origen de los recursos, se debió ordenar a la responsable que llevara a cabo una investigación completa y exhaustiva hasta lograr tener certeza de la forma en que se llevaron a cabo las operaciones, mediante

la sustanciación de un procedimiento oficioso, respetándose las garantías del debido proceso.

Ante la falta de una investigación exhaustiva, en este momento no está acreditada la falta (aportación de persona no identificada), por lo que, atendiendo al principio de certeza, se tendría que revertir la invalidez de las asambleas que supuestamente estuvieron afectadas por esa conducta, así como sus afiliaciones y, en consecuencia, considerarse para efectos del registro, subrayando que en el caso de esta organización, cumple los requisitos de representatividad exigido por la normativa electoral, y no de forma mínima.

Esta postura se puede advertir en los votos particulares emitidos en el SUP-RAP-51/2020, SUP-RAP-54/2020 y SUP-RAP-61/2020.

2. La negativa de registro de la organización "Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C." implica una restricción ilegítima del derecho a la libertad de asociación

En este apartado se desarrollan los argumentos por los cuales no se comparten las razones centrales por las que se determina **confirmar** la negativa de la solicitud de la organización actora. A diferencia de la decisión adoptada en la sentencia aprobada por el criterio mayoritario de la Sala Superior, sostenemos que la negativa de registro de la organización actora no está debidamente justificada y que las irregularidades en materia de fiscalización no tienen un carácter grave y sistemático, aunado a que tampoco se tienen elementos para considerar que fueron determinantes para el procedimiento constitutivo y el cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la validar la constitución como partido político.

2.1. Consideraciones del acuerdo impugnado (INE/CG274/2020)

El Consejo General del INE verificó el cumplimiento, por parte de la organización "Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.", de los distintos requisitos necesarios para la procedencia de su constitución como partido político. En síntesis,

del análisis realizado determinó que: ***i)*** se notificó oportunamente la intención de constituirse como partido político; ***ii)*** en el plazo legal, se celebraron doscientas diecinueve (219) asambleas distritales válidas, con presencia de cuando menos trescientas (300) afiliadas; ***iii)*** se acreditó un número de afiliaciones válidas superior al exigido por la ley (doscientas sesenta y dos mil doscientos veintiuno [262,221] de las doscientas treinta y tres mil novecientas cuarenta y cinco [233,945] necesarias); ***iv)*** se realizó la asamblea nacional constitutiva con la presencia de novecientas sesenta (960) personas delegadas que se eligieron en las asambleas distritales, en representación de doscientos veintitrés (223) distritos electorales; ***v)*** presentó sus informes mensuales sobre el origen y destino de los recursos que obtuvo para el desarrollo de las actividades para obtener el registro; ***vi)*** presentó oportunamente su solicitud de registro, acompañada de los documentos básicos y de los elementos exigidos, y ***vii)*** en el procedimiento de constitución, no se acreditó la participación de organizaciones gremiales o de otras con un objeto social diferente.

No obstante, por mayoría de siete votos, el Consejo General del INE determinó no otorgar a la organización su registro como partido político nacional. Esta decisión se sustentó en dos razones distintas. Por una parte, cuatro integrantes del Consejo General del INE consideraron que no era procedente el registro porque estaba acreditado que el ocho punto dieciocho por ciento (8.18 %) de los ingresos recibidos por la organización correspondían a personas no identificadas, lo cual estimaron suficiente para considerar la ausencia de legalidad y transparencia con que se llevaron a cabo las actividades tendentes a la formación de un partido político[22].

Al respecto, en el acuerdo se señala que la verificación sobre el origen de los recursos que utilizaron las asociaciones para la realización de asambleas no supone únicamente el cumplimiento, como requisito formal, de presentar el informe mensual sobre el origen y destino de los recursos que obtuvieron para el desarrollo de las actividades tendentes a lograr el registro. En ese sentido, se establece que el papel de la autoridad electoral es valorar si existe una afectación suficiente al proceso de

[22] Estas consideraciones solamente fueron respaldadas por el consejero presidente Lorenzo Córdova Vianello, la consejera Norma Irene de la Cruz Magaña y los consejeros Ciro Murayama Rendón y José Martín Fernando Faz Mora.

creación de nuevos partidos derivada de la obtención de los recursos aplicados para ese efecto y, en su caso, determinar el grado de afectación.

Se refiere que es obligación de las organizaciones ciudadanas implementar los mecanismos idóneos para garantizar que sus ingresos y gastos se mantengan dentro del margen legal y la autoridad debe ejercer sus atribuciones de manera correcta y sin excederse. Por tanto, la autoridad electoral reconoce que debe verificar y tener certeza sobre el origen y destino de los recursos y, en su caso, resolver si las irregularidades detectadas, como la existencia de un indebido financiamiento pudo afectar de manera determinante el proceso de constitución de un nuevo partido político.

A partir de esas ideas, se alude a lo determinado en el acuerdo INE/CG193/2020, mediante el cual se aprobó el “Dictamen consolidado respecto de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como Partido Político Nacional”. En concreto, se destaca que en el numeral 4.5. del apartado cuarto, relativo a las conclusiones de la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.”, se concluyó que el ocho punto dieciocho por ciento (8.18 %) de sus ingresos, los cuales ascendían a un monto de un millón doscientos cuarenta y un mil seiscientos ochenta y siete pesos ($1,241,687.00), provenían de entes no identificados.

Sobre dicha cuestión, se expone que se detectaron aportaciones a la organización que la autoridad fiscalizadora no pudo identificar, toda vez que se hicieron a través de terminales de pago de la empresa “PayClip, S. de R. L. de C. V.”, conocida como “CLIP”. Se agregó que, de la revisión de los términos y condiciones del servicio brindado por la empresa, se tiene que no puede hacerse uso de la terminal en la venta de servicios pertenecientes o relacionados con industrias y transacciones restringidas, como lo son los partidos políticos. La UTF también implementó un procedimiento en relación con otra cantidad de recursos cuyo origen no pudo identificar.

De la irregularidad que se tuvo por acreditada en esa diversa determinación, en el acuerdo controvertido se destaca que, prácticamente respecto a uno de cada diez pesos utilizados por la organización para sus actividades, la autoridad electoral no contó con la información exigida para conocer su origen. Seguidamente, se establece que, **atendiendo a un criterio integral de evaluación sobre la calidad del proceso de constitución de los partidos políticos nacionales en relación con el análisis de conductas contrarias a la normativa electoral, se concluye que un porcentaje de aportaciones de personas no identificadas que rebasa el cinco por ciento (5%) es suficiente para generar la convicción de la ausencia de legalidad y transparencia con que se llevaron a cabo las actividades para la formación como partido político**.

En el acuerdo bajo análisis se destaca que la opacidad en el origen de los "recursos públicos" atenta directamente en contra de los principios rectores de la materia electoral, destacando los de legalidad, certeza, seguridad y transparencia; además de contravenir el propósito que ha inspirado las últimas reformas constitucionales y legales mediante las que se pretendido regular con claridad el origen, uso y destino del dinero en la actividad político-electoral.

Así, se señala que resulta orientador lo establecido en la base VI del artículo 41 de la Constitución general sobre las causales de nulidad de elecciones por ciertas violaciones graves, dolosas y determinantes, con base en lo cual se establece que **corresponde aplicar de manera análoga el parámetro constitucional de rebase de tope de gastos de campaña en la valoración de la procedencia del registro solicitado**, fundamentalmente por dos razones: ***i)*** por tratarse de la formación de entidades de interés público, y ***ii)*** por constituir un procedimiento político de trascendencia significativa en el fortalecimiento de la vida democrática del Estado de Derecho.

En torno a esta consideración, en la decisión se precisa que la conclusión sobre la indispensable transparencia en la obtención de los recursos reportados a la autoridad electoral no puede considerarse como novedosa, pues los principios y

valores invocados son claros y ya estaban previstos con antelación de manera expresa, tanto en la Constitución general como en las leyes aplicables. De lo anterior, se establece que, **al estar debidamente acreditada la existencia de recursos de origen desconocido en una proporción que rebasa el cinco por ciento (5%) del total de los reportados por la organización**, se concluye que **se actualiza en el asunto una causa suficiente para negar el registro solicitado**.

Por otra parte, dos integrantes del Consejo General del INE se posicionaron por la negativa de registro debido a que había una investigación pendiente, derivado de la identificación de irregularidades en la captación de afiliaciones vía aplicación móvil[23]. A su juicio, dicha cuestión impedía un pronunciamiento sobre la solicitud de registro. Cabe destacar que en la resolución no se reflejan las razones en las que se soportó la votación en contra del registro de otra de las integrantes del Consejo General del INE[24].

2.2. Consideraciones de la sentencia (SUP-JDC-2506/2020)

En el escrito de demanda de la organización actora se desarrollan diversos argumentos con el objetivo de desvirtuar las razones con base en las cuales se negó su registro como partido político, las cuales se pueden agrupar en cuatro: ***i)*** planteamientos sobre la indebida justificación del criterio consistente en que debe negarse el registro si se acredita que más del cinco por ciento (5%) del financiamiento proviene de fuente desconocida; ***ii)*** planteamientos respecto a la incongruencia y trato inequitativo en contraste con las decisiones que se tomaron en relación con otras organizaciones que solicitaron su registro; ***iii)*** argumentos respecto a la postura de dos integrantes del Consejo General del INE que votaron por la negativa de registro debido a que había un procedimiento sancionador pendiente de resolución, y ***iv)*** argumentos dirigidos a combatir lo resuelto en el acuerdo INE/CG193/2020, en relación con las aportaciones por persona desconocida.

[23] Esta postura fue adoptada por la consejera Adriana Margarita Favela Herrera y por el consejero Jaime Rivera Velásquez.
[24] Es el caso de la consejera Carla Astrid Humphrey Jordán.

En la sentencia se determina convalidar la decisión de negar la solicitud de registro de la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.”, pero a partir de una línea argumentativa sustancialmente distinta a la seguida por el Consejo General del INE. A continuación, se sintetizan las principales ideas de la sentencia.

a) Agravio derivado de que la decisión se sustentó en una cuestión que no era definitiva ni firme. La organización plantea que la negativa de registro se sustentó en una irregularidad que estaba pendiente de resolución (*sub judice*), pues presentó un recurso de apelación en contra de la determinación mediante la cual se aprobó el dictamen consolidado sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización. En la sentencia se desestima el argumento porque, en términos de los artículos 41, base VI, párrafo segundo, de la Constitución general; y 6, párrafo 2, de la Ley de Medios, la promoción de un medio de impugnación en materia electoral no tiene efectos suspensivos respecto al acto de autoridad cuestionado.

b) Violaciones relativas a la votación y posturas de quienes integran el Consejo General del INE. Alega que la resolución carece de debida motivación y vulnera el principio de certeza, por presuntos vicios en la votación en la sesión extraordinaria del Consejo General del INE. Por una parte, señala que la negativa se sustenta en diversas posturas, de las cuales ninguna obtuvo una mayoría de por lo menos seis votos. En específico, refiere que la negativa se sustentó en el criterio relativo al rebase en más del cinco por ciento (5%) de su financiamiento reportado de aportaciones de personas no identificadas, el cual fue avalado únicamente por cuatro integrantes del Consejo General del INE y rechazado por los otros siete.

La sentencia califica este agravio como infundado. Primero se expone el contexto en el que se dio la discusión y votación de la resolución bajo análisis. Se explica que en el proyecto sometido a consideración del Consejo General del INE se otorgaba el registro solicitado; que cuatro integrantes del órgano adoptaron el criterio consistente en que, si más del cinco por ciento (5%) del total del financiamiento provenía de aportaciones de sujetos no identificados, debía negarse el registro; que dos integrantes del órgano expresaron que no había condiciones

para resolver sobre el registro en cuestión, debido a que en ese momento se enteraron de la integración de un cuaderno de antecedentes por presuntas irregularidades durante el proceso constitutivo; que cuatro integrantes se manifestaron a favor del proyecto en sus términos; que una consejera no formuló ningún comentario en la discusión del asunto; y que se sometió el proyecto a votación en sus términos, de lo cual derivó una votación de siete consejeros y consejeras electorales en contra de la propuesta de otorgar el registro.

A partir de esos elementos de hecho, en la sentencia aprobada se dice que la decisión adoptada por la mayoría de las integrantes del Consejo General del INE quedó plasmada en la resolución impugnada, consistente en considerar que no procedía el otorgamiento del registro como partido político nacional.

Asimismo, se señala que en ese documento, en la parte final que contiene un resumen del análisis global del proceso constitutivo, se expresó que la conducta destacadamente considerada contraria a la normativa electoral y que generaba la convicción sobre la ausencia de legalidad y transparencia era la identificación de un ocho punto dieciocho por ciento (8.18%) de los ingresos reportados como provenientes de entes no identificados, lo cual implicaba un rebase del cinco por ciento (5%) respecto del total del financiamiento. Se añade que en esos términos fue aprobado por las y los consejeros electorales.

En la sentencia aprobada se afirma que existe coincidencia en la votación final y en el sentido de la decisión adoptada por mayoría, con independencia de que entre los siete consejeros y consejeras que integran esa mayoría pudiera haber disidencia en cuanto a algunas consideraciones.

A pesar de la confusión generada por las manifestaciones y la abstención de quienes integran el Consejo General del INE, se concluye que existe certeza en cuanto al sentido de la decisión adoptada, pues del análisis integral de la resolución queja claro que el sentido fue no otorgar el registro solicitado.

Por otra parte, la organización también plantea que el criterio que se empleó como base para la negativa fue votado y rechazado por mayoría durante la sesión, por lo que fue indebido que se empleara para resolver su solicitud de registro. A partir de una valoración del desarrollo de la sesión extraordinaria del órgano superior de dirección, en la sentencia aprobada se razona que el formato seguido para desahogar los tres puntos previos a la valoración del asunto del que derivó la decisión controvertida no fue uniforme ni ordenado, pues se procedió de forma distinta en cuanto a la votación. Se tiene por demostrado que un determinado criterio que se aplicó en un caso no se consideró como regla general a aplicarse en todos los asuntos subsecuentes, pues los mismos criterios se volvieron a votar para decidir su aplicación al caso concreto.

Según la sentencia, conforme al ejercicio desarrollado por la autoridad electoral, era perfectamente válido que se volvieran a analizar en lo particular los criterios, pero a la luz del contexto y las características del caso de la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.”. Por tanto, se concluye que no se verifica alguna violación formal en el procedimiento de votación de la decisión.

c) Agravios relacionados con la aportación en efectivo de personas no identificadas. La sentencia califica como inoperantes los agravios orientados a cuestionar las irregularidades de fiscalización encontradas en el dictamen consolidado y aprobadas mediante una diversa decisión del Consejo General del INE. Lo anterior, porque esos planteamientos se analizaron de forma previa en la propia sentencia aprobada, cuando se estudia lo relativo al expediente SUP-RAP-56/2020.

d) Planteamiento sobre la insuficiencia de la existencia de un procedimiento sancionador pendiente de resolver como justificante para negar el registro. La sentencia considera que le asiste la razón a la organización en cuanto a que la circunstancia de que se haya decretado el inicio de un procedimiento sancionador por la posible comisión de irregularidades en el procedimiento constitutivo no era una razón válida y suficiente que impidiera un pronunciamiento sobre la solicitud de

registro. El análisis se centra en el razonamiento seguido por la consejera Adriana Margarita Favela Herrera y por el consejero Jaime Rivera Velázquez para sustentar su postura por la negativa del registro.

En la sentencia se precisa que la conclusión responde al respeto al derecho de presunción de inocencia y a que el hecho de que no se hubiese instaurado y resuelto el procedimiento sancionador referido es una conducta imputable a la propia autoridad electoral, por lo que no puede generar un perjuicio a la organización. Destaca que se aplazó la fecha para pronunciarse sobre las solicitudes de registro precisamente por la necesidad de resolver antes los procedimientos sancionadores vinculados.

También se alude a un posible actuar irregular de algunos funcionarios del INE, por lo que ordena dar vista al Órgano Interno de Control del INE, para que determine lo correspondiente.

De esta manera, se concluye que la razón de la resolución impugnada relativa a que estaba pendiente la resolución de un procedimiento por posibles irregularidades en la captación de afiliaciones no constituye un argumento jurídicamente válido para negar la solicitud de registro.

e) Agravio respecto al establecimiento de cinco puntos porcentuales de financiamiento no comprobado como criterio para negar el registro. En la sentencia se establece que la organización actora tiene razón al señalar que la autoridad electoral consideró indebidamente que era aplicable por analogía la causa de nulidad de la elección por rebase al tipo de gastos de campaña mayor a cincuenta por ciento (5%), previsto en el artículo 41, base VI, de la Constitución general.

Se razona que fue incorrecto que la autoridad electoral considerara que las irregularidades consistentes en la recepción de aportaciones en dinero y en especie por sujetos no identificados, por un monto equivalente al ocho punto dieciocho por ciento (8.18%) del total de sus ingresos, debía tener como consecuencia la negativa de registro, mediante la aplicación análoga de la causa de nulidad de elección por

rebase al tope de gastos de campaña superior a cinco puntos porcentuales (5%). Se refiere que, como se trata de una disposición de naturaleza sancionatoria, cuyos efectos tienen como alcance la privación de efectos de un procedimiento electivo en el que la ciudadanía ejerció su sufragio, su aplicación por analogía encuadra en la prohibición señalada en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución. Aún y cuando no se está en un juicio de naturaleza penal, se trata de una disposición que rige en las determinaciones que rige en las determinaciones sancionatorias de la autoridad administrativa electoral, como disposición que forma parte del Derecho punitivo del Estado.

También se establece que no se advierte identidad alguna entre los elementos que conforman el supuesto normativo del artículo 41 constitucional. Más bien, los supuestos son diferentes, pues uno se dirige a verificar la actuación de los contendientes en una elección y a garantizar la equidad en la contienda, mientras que el otro a las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partidos políticos, con el fin de comprobar la transparencia y rendición de cuentas para ello.

f) Exigencias constitucionalmente válidas en el procedimiento de creación de partidos políticos. A pesar de que se califican como fundados algunos de los agravios expuestos, la sentencia continúa con una valoración sobre las implicaciones de las irregularidades en materia de financiamiento y fiscalización en relación con la negativa de registro. Se establece que resulta necesario analizar el sistema jurídico para determinar el grado de exigibilidad que debe regir en materia de comprobación de los ingresos de las organizaciones de ciudadanos para que puedan obtener su registro como partidos políticos nacionales.

El carácter de los partidos políticos como entidades de interés público y su rol fundamental implica el acceso a derechos y prerrogativas otorgados por el Estado, por lo que el registro no puede limitarse a la revisión de aspectos formales y cuantitativos, sino que depende de que se cumplan los aspectos cualitativos de los requisitos.

La sentencia señala que, cuando una organización de ciudadanos incumple con los requisitos y/o procedimiento señalados en el sistema jurídico, o se detectan irregularidades, omisiones o errores en la documentación comprobatoria presentada para acreditarlos que impidan a la autoridad comprobar la satisfacción de las exigencias a partir de actos lícitos, la consecuencia jurídica será la negativa del registro solicitado.

Se precisa que la negativa no es un castigo o medida coercitiva como tal, sino la consecuencia jurídica del incumplimiento de los elementos necesarios para alcanzar el estatus constitucional reservado a las organizaciones que acreditan contar con cualidades, condiciones y características para realizar las actividades dirigidas a cumplir con los fines señalados por el Constituyente, en plena conformidad a los principios y reglas del orden democrático. En otras palabras, se trata de una respuesta sobre la negligencia, falta de satisfacción o incumplimiento de condiciones, requisitos y procedimientos para el otorgamiento del registro respectivo.

En la sentencia se señala que, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 9o., 35, fracción III, y 41 de la Constitución general, en relación con el artículo 16, párrafo 1, y 19 de la Ley General de Partidos Políticos; así como 30, párrafos 1, incisos a) y d), y 2, y 32, párrafo 1, inciso b), de la LEGIPE, se advierte que el otorgamiento del registro, no solo se encuentra condicionado a la satisfacción de los requisitos y procedimiento señalado en la Ley, sino también les es exigible, en lo que resulte aplicable, la observancia de todos los principios constitucionales en materia electoral a que están sujetos los partidos políticos, dado que, si pretenden conformarse con esa calidad, su actuar debe ajustarse a los estándares mínimos exigidos a esas organizaciones de ciudadanos.

No obstante, se precisa que no todos los incumplimientos, errores u omisiones que configuren irregularidades por error, omisión, o falta, son susceptibles de justificar la negativa de otorgar el registro conducente, pues solo deben considerarse de esa entidad, aquellas que trasciendan o trastoquen bienes o principios esenciales del

sistema democrático nacional o que su incidencia en el procedimiento de constitución partidista haya sido concluyente o decisivo para satisfacer alguna de las exigencias constitucionales o legales. También se enfatiza que, dado que se trata de un derecho fundamental, se debe potenciar y proteger su ejercicio, en la medida en que no afecte bienes o principios constitucionales, el interés público o los derechos de las demás, por lo que las limitaciones se deben reducir al mínimo posible, a fin de garantizar su vigencia y eficacia práctica.

La sentencia continúa y establece que la obligación de rendir cuentas, mediante el sometimiento a un procedimiento de fiscalización en que se compruebe la rectitud y veracidad de lo informado, así como el origen lícito de los recursos con que operó la organización de ciudadanos durante el procedimiento, es un requisito esencial para la constitución como partido político, pues se trata de una exigencia mínima que se consolida como una garantía de independencia y autonomía, al producir la presunción de inexistencia de intereses o presiones externas a la misma, además de robustecer la relativa a la autenticidad y libertad de la voluntad de sus afiliados, y en general, de la pulcritud del procedimiento. Esta exigencia se dirige a garantizar la observancia de los principios de transparencia y rendición de cuentas, por ser preponderantemente públicos los recursos de los que pretenden disponer.

La protección respecto a la injerencia de terceros o presiones externas se logra al prohibir la recepción de aportaciones de personas no identificadas o entes ajenos a la naturaleza de los partidos, a través de la obligación de comprobar el origen de los recursos. En la sentencia se dice que **el deber de las organizaciones de ciudadanos de comprobar fehacientemente el origen y destino de todos los recursos que emplea para constituirse en partido político, como requisito para otorgar el registro, es acorde al marco constitucional y supera un análisis de proporcionalidad**, por las siguientes razones: ***i)*** se persigue un fin legítimo, en los términos ya expuestos; ***ii)*** es idónea, pues la presentación de la documentación comprobatoria disipa toda duda sobre la identidad de los aportantes, el uso y destino de los recursos, además de que permite a la autoridad contar con los elementos para comprobar la inexistencia de situaciones anómalas y la limpieza del

procedimiento; ***iii)*** es necesaria, pues no se advierte alguna otra manera en la que la autoridad pueda tener certeza plena de que la organización actúa a partir de la voluntad de sus afiliados y no de deseos o presiones de terceros, y ***iv)*** es estrictamente proporcional, porque si lo que pretende la organización es fungir como una entidad de interés público, su conducta debe sujetarla a los estándares consagrados en el sistema jurídico, y la medida se dirige a proteger los recursos del erario público, pues de otorgarse el registro recibirá recursos del Estado y se debe comprobar, con certeza plena, que cuenta con la disciplina y transparencia absoluta para comprobar cada una de las operaciones que realiza en los términos exigidos en el orden jurídico.

La sentencia también justifica que las faltas en materia de financiamiento y fiscalización pueden derivar en la imposición de sanciones en el procedimiento de revisión de informes o en procedimientos sancionadores en la materia, pero que ello no es un impedimento para que se valoren nuevamente al analizar la solicitud de registro, en el que se debe establecer si se cumplieron con los requisitos esenciales para ello y si no se vició la voluntad de la ciudadanía. Por tanto, la imposición de sanciones en materia de fiscalización es independiente al análisis del cumplimiento de los principios constitucionales en relación con la pretensión de constituir un nuevo partido político.

Con base en las ideas expuestas, en la sentencia se concluye que **la comisión de irregularidades plenamente acreditadas, que atenten contra los principios constitucionales, son susceptibles de justificar la negativa de registro, siempre y cuando impliquen una afectación sustantiva de la finalidad lícita de las organizaciones que pretenden constituirse como entidades de interés público, que impidan tener certeza de la pulcritud del procedimiento para alcanzar el registro y de la auténtica voluntad de la ciudadanía que la conforman, lo cual debe sustentarse en razones, motivos y fundamentos que partan de parámetros objetivos derivados de la Constitución y del resto del orden jurídico.**

En la sentencia, como siguiente paso, se define el parámetro objetivo, razonable y proporcional que se debe emplear como base para analizar la trascendencia de las irregularidades detectadas en los informes de ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos en la determinación sobre la solicitud de registro. Se señala que la aplicación estricta de los requisitos implicaría llegar al extremo de que cualquier error u omisión en su contabilidad justificaría la negativa de registro, lo cual sería excesivo y desproporcionado, sobre todo en los casos en que fueran ajenos a la voluntad de la organización.

En consecuencia, se considera que **solo las irregularidades detectadas en los ingresos y gastos, relativas a la falta de comprobación de ingresos, que afecten de manera directa los principios constitucionales en materia electoral y que hayan sido de la entidad suficiente para incidir de manera cierta, sustantiva y definitoria en el procedimiento de constitución como partido político, o en el cumplimiento de los requisitos formales y cuantitativos exigidos en ley, justificaría la negativa de registro.**

La sentencia razona que la característica esencial que permite considerar la violación a los principios de transparencia, rendición de cuentas y pulcritud en los actos electorales, como causa de negativa de registro, atiende a la necesidad de impedir que se conformen nuevas entidades de interés público a partir de situaciones de carácter económico que incidan en la voluntad de los ciudadanos que la conforman. Lo que se debe definir es el monto de los recursos efectivamente empleados que pudieron incidir indebidamente en el resultado del procedimiento respectivo y la manera en que afectaron en el cumplimiento de los requisitos.

Se señala que, con independencia del monto o porcentaje de ingresos o recursos obtenidos y utilizados para la constitución de un partido político, debe analizarse en cada caso, a partir de las características de la falta y del contexto, si fueron de la entidad suficiente para incidir en el procedimiento constitutivo. Este razonamiento no implica la creación de un supuesto de privación de derechos creado *exprofeso*

para el caso, pues la decisión exige la aplicación directa de los principios constitucionales que rigen el sistema democrático nacional.

También se puntualiza que, en el caso, la decisión no afecta algún derecho del que la organización ya sea titular, sino que se trata de consideraciones dirigidas a verificar la observancia de los principios constitucionales vigentes para la conformación de los institutos políticos.

En la sentencia aprobada se procede a analizar las irregularidades en materia de ingresos, para verificar su incidencia en el procedimiento y si resultaron determinantes para obtener el registro. Se desestiman los reclamos de la organización actora en cuanto a que las aportaciones no resultaron trascendentes para la obtención o negativa del registro. A consideración de la mayoría, **la recepción de aportaciones en efectivo de sujetos no identificados tuvo impacto en la inobservancia de principios constitucionales, los cuales –a su vez– trascienden de manera determinante en la satisfacción de los requisitos exigidos para la formación del partido y, por ende, en su validez.**

Se expone que para la anulación de actos electorales **debe estarse ante irregularidades graves, las cuales pueden ser medibles en algunos casos para ponderar su incidencia, trascendencia o determinancia respecto a las condiciones de validez**; sin embargo, se precisa que también se deben considerar otros aspectos, como el **grado de conculcación de uno o varios principios constitucionales, la gravedad de la propia falta y las circunstancias en las que se cometió**.

En el caso, se sostiene que la irregularidad bajo análisis comprende el derecho de afiliación y el principio de certeza del origen de los recursos que conformen los ingresos de las organizaciones ciudadanas. En ese sentido, en el caso de la determinancia, debe ponderarse la trascendencia de la irregularidad frente a los valores tutelados durante el proceso de constitución, para verificar si las irregularidades incidieron de forma efectiva y determinante en la satisfacción de los requisitos formales, o que su realización vició de forma trascendental el

procedimiento respectivo, generando la duda fundada sobre la validez y limpieza del procedimiento en su conjunto.

Al aplicar los estándares al caso concreto, la sentencia precisa que se tuvieron por acreditadas irregularidades consistentes en la recepción de aportaciones en efectivo por sujetos no identificados por un monto de un millón sesenta y un mil pesos ($1,061,000.00), equivalentes al seis punto noventa y ocho por ciento (6.98%) del total de financiamiento reportado. Cabe precisar que en la sentencia se actualiza el porcentaje de recursos de ente no identificado debido a que en un apartado previo se plantea dejar sin efectos la conclusión **4.5-C20**.

Se establece que **el exceso de aportaciones en efectivo recibidas por la organización de parte de sujetos no identificados vulneró los principios de rendición de cuentas y certeza en el origen de los recursos, lo cual incide de manera determinante en que se puedan validar las exigencias relativas a la representatividad territorial y apoyo ciudadano por parte de la organización, así como en la falta de certeza por cuanto a la licitud de los recursos que fueron utilizados para financiar el procedimiento.**

La recepción de aportaciones en efectivo por sujetos no identificados atenta directamente contra principios constitucionales de certeza sobre la licitud del origen de los recursos de la organización, pues imposibilita a la autoridad verificar que las aportaciones hayan sido entregadas por entes permitidos según el marco jurídico. Por tanto, se sostiene que las infracciones acreditadas incidieron en los principios de certeza en los ingresos que recibió la organización en el procedimiento para satisfacer los requisitos.

En la sentencia también se tiene por acreditada la **pluralidad y sistematicidad de las irregularidades**. Se parte de que la organización no solo no aportó la documentación idónea para solventar las irregularidades, sino que continuó incumpliendo e incrementó exponencialmente el número de aportaciones y la cantidad de recursos recibidos bajo una modalidad que impidió conocer el origen de los recursos, a pesar de que fue formalmente informada por la autoridad de un

posible incumplimiento de las exigencias dispuestas en los artículos 96, 102, 104 y 110 del Reglamento de Fiscalización.

Se razona que, durante el procedimiento, la organización no interrumpió las conductas infractoras, sino que persistió y las incrementó, beneficiándose de ello. La infracción relativa a recibir cincuenta aportaciones en efectivo de sujetos no identificados se constituyó por una pluralidad de actuaciones de parte de la organización. No se trató de una aportación aislada, sino que la infracción comprendió cincuenta aportaciones en efectivo que, en su conjunto, se traducen en el seis punto noventa y ocho por ciento (6.98 %) de los recursos totales utilizados por la organización durante el procedimiento. Se concluye que se trató de conductas sistematizadas, cuya finalidad común fue la de recibir ingresos en efectivo, a través de dispositivos electrónicos, método que impidió la identificación de los sujetos aportantes.

Seguidamente, en la sentencia se estima que las infracciones acreditadas **tuvieron un impacto trascendental y determinante la violación a los principios que deben prevalecer en la conformación de los partidos políticos en el sistema constitucional del Estado mexicano.** Lo anterior tuvo por resultado que la autoridad no contara con elementos certeros respecto de la validez constitucional y legal en cuanto al cumplimiento de los requisitos para el registro.

También se reitera que las irregularidades resultaron aun más trascendentes porque, en lugar de llevar a cabo las actuaciones para permitir la adecuada revisión de los ingresos, la organización persistió y aumentó, en número y cantidades, las aportaciones en efectivo recibidas bajo esa modalidad.

La sentencia destaca que la recepción de estas aportaciones **tuvo impacto en las asambleas celebradas y personas afiliadas durante el procedimiento para alcanzar el registro, las cuales fueron consideradas por el INE para tener por satisfechos los requisitos legales.** Durante los meses en que la organización reportó aportaciones en efectivo de sujetos no identificados, la organización celebró

un número considerable de asambleas y registró afiliaciones válidas, lo que permite advertir que **la recepción de esos ingresos trascendió en dichas cuestiones.**

Las aportaciones se recibieron en los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil diecinueve, así como en febrero de dos mil veinte. La autoridad detectó estas irregularidades en **cuatro de los catorce informes**. En dos de los cuatro meses, las aportaciones de sujetos no identificados significaron más del quince por ciento (15 %) de los ingresos totales reportados en esos periodos.

En octubre de dos mil diecinueve, los doscientos treinta y siete mil pesos reportados ($237,000.00), y cuyo origen no se identificó, implicaron el dieciséis punto setenta y siete (16.77 %) por ciento del total de recursos. En febrero de dos mil veinte, periodo final del procedimiento, las aportaciones de sujetos no identificados ascendieron a setecientos cincuenta y cinco mil pesos ($755,000.00), lo que supone el diecinueve punto setenta y dos por ciento (19.72 %) del financiamiento reportado en ese mes.

Durante los meses en cuestión (agosto, septiembre y octubre de dos mil diecinueve, así como en febrero de dos mil veinte), la organización celebró ciento doce (112) asambleas de las doscientas diecinueve (219) que la autoridad electoral calificó como válidas, y con las cuales se tuvo por acreditado el requisito de asambleas en por lo menos doscientos (200) distritos. El cincuenta y uno punto uno por ciento (51.1 %) de las doscientas diecinueve (219) asambleas validadas se celebró dentro del periodo en el que se advirtieron las aportaciones en efectivo de sujetos no identificados.

Si bien en septiembre las aportaciones de sujetos no identificados significaron menos del uno por ciento (1 %) del financiamiento de la organización, aun de invalidar las treinta y tres (33) asambleas celebradas ese mes, se sigue obteniendo la cantidad de setenta y nueve (79) asambleas involucradas, las cuales representan el treinta y seis por ciento (36 %) de las doscientas diecinueve (219) asambleas validadas.

Incluso en el escenario de que se consideraran únicamente las asambleas celebradas en el mes de febrero, que fue en el que se dispararon las aportaciones en efectivo de sujetos no identificados, que por sí solo representa más del setenta y uno por ciento (71 %) del total de ingresos derivados de aportaciones por entes no identificados, se encuentra involucrada la validez de veinte (20) asambleas del total de doscientas diecinueve (219) validadas. **Se trata de un número de asambleas que, de anularse por la recepción significativa de aportaciones en efectivo de sujetos no identificados, tendría impacto sobre la satisfacción del requisito exigido por la legislación, vinculado con la representatividad territorial. Adoptando una posición en la que únicamente se descontaran las asambleas celebradas en febrero de dos mil veinte, en el que las aportaciones resultaron de mayor trascendencia, la organización únicamente contabilizaría ciento noventa y nueve (199) de las doscientas (200) exigidas.**

Una situación similar sucede en relación con las afiliaciones. La información sobre las afiliaciones válidas registradas durante los meses en los que la organización reportó aportaciones de sujetos no identificados permite obtener que en ese periodo se afiliaron ciento cuarenta y cinco mil treinta y ocho (145,038) personas, que equivalen al cincuenta y cinco punto treinta y uno por ciento (55.31%) del total de afiliaciones validadas por la autoridad electoral. **De considerar viciadas únicamente las setenta y siete mil ciento treinta y siete (77,137) afiliaciones obtenidas durante febrero, mes en el que se reportó una mayor cantidad de recursos por sujetos no identificados, se computarían ciento ochenta y cinco mil ochenta y cuatro (185,084) registros válidos, con lo que no alcanzaría al número exigido de doscientos treinta y tres mil novecientos cuarenta y cinco (233,945).**

A consideración de la mayoría, de lo razonado se sigue que el impacto de la irregularidad compromete seriamente la satisfacción de los requisitos legales de representatividad, tanto territorial como ciudadana.

En relación con la determinancia, también se razona que la autoridad electoral no contó con todos los elementos para verificar que el procedimiento para alcanzar el registro se desarrolló de manera auténtica y con pulcritud; en específico, que no estuviera viciado por aportaciones provenientes de entes prohibidos. La autoridad ordenó el inicio de procedimientos sancionadores por aportaciones en efectivo de fuente restringida, particularmente por aportaciones por parte de dieciocho (18) personas afiliadas al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por un monto de sesenta y un mil pesos con cincuenta y uno centavos ($61,001.51), equivalente al cero punto cuarenta y un por ciento (0.41 %) del total de financiamiento.

De ello, la sentencia considera que **se agrava más la incidencia de las irregularidades pues la imposibilidad de verificar la identidad de los sujetos aportantes, por cuanto a un seis punto noventa y ocho por ciento (6.98 %) del total de recursos, impidió a la autoridad administrativa confirmar que dichos recursos provinieran de fuentes lícitas.**

Con base en las consideraciones desarrolladas, se determina resolver que **las aportaciones en efectivo de sujetos no identificados resultaron determinantes para acreditar que no existe certeza sobre la autenticidad y legalidad de las actuaciones efectuadas para satisfacer las exigencias legales.** La trascendencia de la recepción de las aportaciones no radica en la mayor o menor proporción respecto del total de ingresos, sino que existen elementos que permiten concluir que la irregularidad: ***i)*** compromete la satisfacción de los requisitos de representatividad territorial y de apoyo ciudadano, y ***ii)*** no permite generar certeza respecto a la licitud de sus fuentes de financiamiento.

Se estima que debe prevalecer **la pulcritud y la observancia de los principios que rigen el sistema democrático mexicano, ante una posible afectación de los derechos de afiliación de la ciudadanía que válidamente expresó su deseo de formar una nueva fuerza política**. Por lo expuesto, se propone **confirmar**, por

razones distintas, la negativa de registro como partido político a la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.”.

2.3. Razones por las que se consideramos que se debe otorgar el registro como partido político nacional a la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.”

En el presente apartado desarrollamos nuestra postura en relación con la constitucionalidad de la negativa de registro. Es innecesario precisar una nueva valoración sobre los argumentos dirigidos a combatir la acreditación de una infracción en materia de fiscalización, pues esto fue precisamente la materia de la impugnación promovida en contra del dictamen consolidado en el que se determinaron las irregularidades en materia de fiscalización, lo cual se analizó en el apartado anterior. No obstante, destacamos que debe tomarse en cuenta ese análisis para definir sus implicaciones en relación con la solicitud de registro como partido político.

Explicaremos las razones por las que estimamos que **le asiste la razón** a la organización actora, pues las consideraciones del acuerdo impugnado son insuficientes para justificar la negativa de registro. Se coincide con la sentencia, en el sentido de que el incumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización, por parte de las organizaciones ciudadanas que pretenden constituirse como partidos políticos, pueden llegar a ameritar que se niegue la solicitud.

Sin embargo, para que esa consecuencia esté plenamente justificada es preciso que se cumplan ciertas condiciones, considerando que –en este contexto– implica la restricción más intensa al derecho a la libertad de asociación, las cuales no se satisfacen en el caso concreto.

Consideramos que debe revocarse la negativa de registro por las siguientes razones principales: ***i)*** se justificó la necesidad de dejar parcialmente sin efectos los acuerdos INE/CG193/2020 e INE/CG196/2020, a partir de lo cual se tendría que valorar de nuevo la solicitud de registro sin considerar la irregularidad relativa a la

realización de aportaciones por personas no identificadas, pues quedaría pendiente de definición; ***ii)*** no está justificado que se niegue la solicitud de registro sobre la base de que se tienen procedimientos sancionadores pendientes de resolver; ***iii)*** la autoridad electoral no estableció adecuadamente la norma aplicable para evaluar el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización y sus implicaciones en relación con la procedencia del registro como partido político; ***iv)*** no fue adecuado que se empleara como parámetro de análisis el porcentaje de rebase de tope de gastos que se establece en el artículo 41 constitucional como supuesto para la nulidad de una elección, y ***v)*** las irregularidades identificadas en el caso no cumple con los criterios de sistematicidad y gravedad que serían necesarios para ameritar la negativa de registro, de manera que tampoco se tienen elementos para considerar que incidieron de forma determinante en el resultado del procedimiento constitutivo.

En relación con los puntos ***ii)***, ***iii)*** y ***iv)***, nuestra postura coincide en lo esencial con la sentencia, según profundizaremos más adelante. Las ideas expuestas nos llevan a concluir que la decisión de la autoridad electoral se tradujo en una restricción desproporcionada y, por ende, ilegítima de la libertad de asociación.

En los siguientes apartados desarrollaremos los principales argumentos en los que se basa nuestra posición. Como la controversia guarda relación con el ejercicio del derecho humano a la libertad de asociación en materia política, antes de estudiar los planteamientos de la organización actora y las consideraciones de la sentencia aprobada se precisarán algunos estándares que deben tomarse en cuenta para el análisis de la controversia.

2.3.1. Estándares para la garantía del derecho a la libertad de asociación en el marco del procedimiento para el registro de partidos políticos

En los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución Federal, se reconoce el derecho de la ciudadanía mexicana de asociarse libremente para tomar parte, en

forma pacífica, en los asuntos políticos del país[25]. Con fundamento en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional, en este caso deben tomarse en consideración los preceptos de los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano para definir el contenido y alcance de dicha libertad, de las obligaciones correlativas y de los parámetros aplicables para la evaluación de los criterios para la restricción de su ejercicio.

En ese sentido, en los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también se identifica la dimensión política del ejercicio de este derecho humano[26]. En específico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que "[e]l derecho de asociación se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente en la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando estos sean legítimos"[27].

En el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal se dispone que solamente las ciudadanas y ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos. En el texto constitucional se destaca el carácter de los partidos políticos como instrumentos para que la ciudadanía ejerza su libertad de asociación y sus derechos político-electorales.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas sostiene que "[l]os partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales"[28]. Por su parte, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica

---

[25] El artículo 9 de la Constitución Federal establece textualmente lo siguiente: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país […]". En tanto, en la fracción III del artículo 35 del mencionado ordenamiento se establece entre los derechos de la ciudadanía: "Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país".

[26] En el numeral 1 del artículo 16 de la Convención Americana se dispone: "Todas las personas tienen **derecho a asociarse libremente con fines** ideológicos, religiosos, **políticos**, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole". (Énfasis añadido).

[27] Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 155.

[28] Comité de Derechos Humanos de la ONU (CCPR). Observación General núm. 25. Artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57º periodo de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párr. 26.

y de asociación de la Organización de las Naciones Unidas reconoce que los partidos políticos son un "subgrupo" de asociaciones a las que debe aplicarse el derecho a la libertad de asociación, pero reconoce que, en tanto organizaciones establecidas para cumplir objetivos específicos, pueden estar sujetas a un régimen particular[29].

Como todo derecho humano, la libertad de asociación no tiene un carácter absoluto y, por ende, el Estado mexicano puede imponer requisitos y restricciones en relación con la constitución de los partidos políticos, siempre que se cumplan con ciertas condiciones. En torno a este punto, en la base I del artículo 41 de la Constitución general se señala que "la ley determinará las normas y requisitos para [el] registro legal" de los partidos políticos. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que de esa formulación se desprende que "existe una delegación al legislador sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que dichas entidades de interés público cumplan con los fines que prevé dicho precepto, esto es, que sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, que contribuyan a la integración de la representación nacional y que hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público"[30].

Por su parte, en el numeral 2 del artículo 16 de la CADH se dispone, en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, que "sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás". En otras palabras, para que una limitación al ejercicio de este derecho esté plenamente justificada es necesario que cumpla los siguientes criterios: ***i)*** estar previamente contempladas en una ley en sentido formal y material (principio de legalidad); ***ii)*** perseguir una finalidad legítima, que tenga base en los principios,

[29] Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (CDH). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad pacífica y de asociación. A/68/299, 7 de agosto de 2013, párr. 30.

[30] En términos de la jurisprudencia de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.** Pleno; 9ª época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, pág. 867, número de registro 181309.

derechos o valores reconocidos en el sistema jurídico, ya sea en la Constitución o en los tratados internacionales aplicables, y ***iii)*** ser idónea, necesaria y proporcional, parámetros de revisión que se desprenden del mandato de que la medida sea "necesaria en una sociedad democrática"[31].

A continuación, se identifican algunos estándares relativos a los criterios señalados, los cuales deben tenerse en cuenta en el marco del procedimiento para la constitución de un partido político.

Para cumplir con el criterio de legalidad, no solo se requiere que la medida restrictiva esté dispuesta en un ordenamiento legal, entendido tanto en un sentido formal (norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, conforme al procedimiento contemplado en la normativa aplicable) como material (carácter general y abstracto de las normas, de modo que todas las autoridades ajusten su conducta a estas)[32]. También resulta necesario que las leyes sean lo suficientemente claras y precisas, de modo que las consecuencias de su infracción sean previsibles para los sujetos a quienes van dirigidos[33].

Se ha considerado que "[c]ualquier restricción a la libre asociación debe tener su base en la ley del estado, constitución o acto legislativo, en lugar de en regulaciones de menor rango, y deben, a su vez, ser acordes a los instrumentos internacionales pertinentes. Dichas restricciones deben ser claras, fáciles de entender, y uniformemente aplicables para garantizar que los individuos y partidos políticos puedan entender las consecuencias de vulnerarlas"[34]. Asimismo, se ha determinado que "[l]os fundamentos para el rechazo del registro del partido deben estar

---

[31] Estos elementos integran lo que se conoce como test de proporcionalidad, metodología adoptada por la Corte IDH para el estudio de este tipo de controversias que implican analizar la validez o definir los alcances de una restricción al ejercicio de un derecho humano. Como referencia, véanse: Corte IDH. Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr. 130; y Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 149, 176, 180, 185 y 186. La Suprema Corte de Justicia de la Nación también suele emplear esta metodología bajo los mismos estándares. A manera de ejemplo, véase la tesis de rubro **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**. Décima Época, Primera Sala, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 915, número de registro 2013156.

[32] Corte IDH. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrs. 27 y 32.

[33] Por ejemplo: Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

[34] Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Lineamientos sobre la regulación de los partidos politicos. Estudio No. 595/2010. CDL-AD(2010)024. 25 de octubre de 2010, párr. 49.

claramente estipulados en la ley y basados en criterios objetivos"; que "[n]o se les puede negar el registro por razones administrativas" y que los "requisitos administrativos deben ser razonables y bien conocidos por los partidos"[35].

Por otra parte, al identificar la finalidad perseguida por la medida restrictiva se presenta una complejidad para definir si esta es legítima en términos de la Constitución y de los tratados internacionales aplicables, pues se parte de conceptos jurídicos indeterminados, tales como "orden público", "bien común", "seguridad nacional", de entre otros. Al respecto, la Corte IDH ha señalado que estas expresiones no deben emplearse como justificante para suprimir un derecho reconocido, para desnaturalizarlo o para privarlo de un contenido real[36]. En cambio, estos conceptos deben ser objeto de una interpretación estrictamente ajustada a las exigencias de una sociedad democrática[37], teniendo en cuenta las obligaciones a cargo del Estado y su margen de apreciación para lograr una armonía entre los distintos principios y derechos fundamentales reconocidos, los cuales pueden entrar en tensión.

Como referentes, la Corte IDH ha precisado que: ***i)*** "una acepción posible del orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios", y ***ii)*** "[e]s posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento

[35] *Idem*, párr. 68.
[36] Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 66.
[37] En el numeral 2 del artículo 32 de la CADH se establece que: "Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática".

de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana"[38].

Por otra parte, al estar involucrado el ejercicio de un derecho fundamental, también se ha entendido que existe una presunción a favor de la formación y no disolución de los partidos políticos (que puede concebirse como una variante del principio pro persona previsto en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional). Ese mandato implica, de entre otros estándares: ***i)*** que "la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos no ha de limitarse, ni permitirse la disolución, excepto en casos extremos como lo prescriba la ley y necesario en una sociedad democrática"; ***ii)*** que "[d]ichos límites deben ser interpretados de manera estricta", tanto por las autoridades administrativas como por las de carácter judicial, y ***iii)*** que "[c]ualquier limitación en la constitución o regulación de las actividades de los partidos políticos debe ser proporcional por naturaleza", de manera que la "disolución o negativa al registro solo se ha de aplicar si no se pueden encontrar medios menos restrictivos de regulación"[39].

Bajo la misma lógica, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad pacífica y de asociación de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que "la existencia de una presunción en favor de la formación de partidos políticos significa que las decisiones adversas deben encontrarse estrictamente justificadas […], en relación con la proporcionalidad y la necesidad en una sociedad democrática"[40]. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que, dado el rol esencial de los partidos en una sociedad democrática, medidas drásticas –como la disolución– solo debe tomarse en los casos más serios[41].

Con base en las anteriores consideraciones, para determinar si una restricción al ejercicio de libertad de asociación es legítima, como lo es la negativa a la solicitud

[38] Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Op. cit., párrs. 64 y 66.
[39] Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Lineamientos sobre la regulación de los partidos politicos. Op cit., párrs. 44 y 51.
[40] Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (CDH). Op. cit., párr. 32.
[41] TEDH. Case of Herri Batasuna and Batasuna v. Spain *(Applications nos. 25803/04 and 25817/04)*. Estrasburgo, 30 de junio de 2009.

de registro de un partido político, además de evaluar si la decisión tiene un soporte legal, es preciso valorar si: ***i)*** la medida es adecuada para tutelar o satisfacer el interés que la legitima, o sea, si tiene la "capacidad de contribuir a la realización de dicho objetivo" (idoneidad)[42]; ***ii)*** de entre diversas medidas igualmente idóneas para alcanzar la finalidad perseguida se emplea la que menos restringe o afecta el ejercicio del derecho involucrado (necesidad), y ***iii)*** el grado en que se limita el derecho en cuestión se corresponde con el beneficio respecto a la finalidad que se pretende alcanzar (proporcionalidad en sentido estricto).

Si la negativa de registro como partido político no se ajusta a los parámetros expuestos, entonces se actualiza una interferencia indebida por parte de la autoridad electoral en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, con lo que se incumple la obligación general de respeto, prevista en el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución. De manera que estos estándares deben recuperarse para evaluar si en el caso concreto estuvo justificada la decisión del Consejo General del INE de negar la constitución como partido político de la organización "Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.".

2.3.2. Implicaciones de nuestra postura sobre la revocación de los acuerdos INE/CG193/2020 e INE/CG196/2020 en relación con la negativa de registro

Esta postura tiene como una de sus premisas la revocación parcial de los acuerdos INE/CG193/2020 e INE/CG196/2020, relativos a la presentación y aprobación del dictamen consolidado sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización de las organizaciones ciudadanas que solicitaron su constitución como partido político. La negativa del registro se basó en algunas de las irregularidades identificadas y sancionadas mediante las determinaciones referidas, consistentes en la recepción de aportaciones de persona o ente no identificado, lo cual era el

[42] La Corte IDH ha considerado que se cumple este requisito cuando la medida "sirve el fin de salvaguardar […] el bien jurídico que se quiere proteger, […] p[udiendo] estar en capacidad de contribuir a la realización de dicho objetivo". Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 71.

equivalente al ocho punto dieciocho por ciento (8.18 %) del total de ingresos reportados por la organización.

En el apartado correspondiente, se explicó que la organización atendió las observaciones que realizó la UTF y aportó documentación mínima dirigida a lograr la identificación de la persona aportante. En ese sentido, en ejercicio de su atribución de verificación, dicha instancia debió requerir a la CNBV que le proporcionara la información que permitiera corroborar la identidad de las personas que hicieron donaciones a través de la plataforma de pago de servicios “CLIP”. Lo anterior, partiendo de que la autoridad electoral no está limitada por los secretos bancario o fiscal, además de que puede superar las políticas de seguridad de CLIP por lo que puede abonar al esclarecimiento del origen de los recursos, lo cual es una cuestión de interés público, es relevante para el debido cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización y, eventualmente, puede incidir en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación de las personas que pretenden constituir un nuevo partido político.

Por tanto, establecimos que lo adecuado es revocar las decisiones por cuanto a las conclusiones 4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9 y 4.5-C11, para el efecto de que la autoridad electoral desarrolle una investigación exhaustiva que permita verificar si las personas identificadas por la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.” efectivamente realizaron las aportaciones en cuestión.

De igual manera, según explicamos, que nuestra postura coincide con la sentencia por lo que hace al análisis sobre la validez de la conclusión 4.5-C20, relativa a las aportaciones en especie de personas no identificadas. En consecuencia, acompañamos la decisión de **revocar** el acuerdo INE/CG196/2020, en lo relativo a la conclusión identificada.

Al respecto, cabe decir que lo óptimo es que antes de que se decida sobre una solicitud de registro como partido político se hayan sustanciado y resuelto los procesos sancionadores –tanto ordinarios como en materia de fiscalización– que tengan por objetivo la identificación de irregularidades en el marco del procedimiento

constitutivo. También es relevante tener certeza sobre el cumplimiento de las obligaciones de fiscalización mediante el procedimiento de revisión de informes. Esta idea se encuentra explícita en el acuerdo INE/CG97/2020, en el que se reanudaron algunas actividades relativas al procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos nacionales y se ajustó la fecha para pronunciarse respecto a las solicitudes presentadas[43].

No obstante, **si por cualquier circunstancia está pendiente la definición de alguna cuestión relativa a la fiscalización de una organización ciudadana o la resolución de algún procedimiento sancionador, ello no puede condicionar la decisión respecto a si procede o no la solicitud de registro como partido político**. Lo anterior considerando que en el artículo 19, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos se establece una fecha específica en la que el registro de los partidos políticos debe surtir efectos constitutivos, con independencia de que para el actual procedimiento haya sido necesario aplazarla.

Entonces, con base en el principio de presunción a favor de la formación de los partidos políticos, si al momento en que la autoridad electoral se debe pronunciar sobre la solicitud de registro se tienen los elementos necesarios y suficientes para acreditar el cumplimiento de la mayoría de los requisitos fundamentales establecidos en la ley (como la celebración de un número determinado de asambleas, un mínimo de personas afiliadas, la presentación oportuna de la solicitud, de entre otras), entonces se debe de resolver favorablemente. Esto, con independencia de que estén en curso procedimientos sancionadores o los relativos a la fiscalización de los recursos. Es preciso resolver en favor de la libertad de asociación, salvo que esté plenamente acreditada una o diversas irregularidades

[43] En torno a estas cuestiones, se consideró que: "[t]oda vez que este Consejo General debe de pronunciarse respecto de la viabilidad del registro de las siete (7) Organizaciones de Ciudadanos como Partido Político Nacional, es necesario que previo a ello se tenga conocimiento de los resultados de la fiscalización" (pág. 30). También se señaló: "Que, en el pasado, se han documentado irregularidades durante el proceso para la obtención del registro como Partido Político Nacional, las cuales, no han sido resueltas antes del respectivo pronunciamiento, lo que resta fuerza y eficacia a las sanciones correspondientes e impiden al Consejo General valorar y analizar esas situaciones y conductas antijurídicas de manera integral, junto con el resto de los elementos, al momento de pronunciarse sobre el otorgamiento o no del correspondiente registro" (págs. 40 y 41).

que justifiquen limitarla, supuesto en el cual se deben imponer las sanciones y/o consecuencias que sean proporcionales a su gravedad.

Un escenario semejante puede producirse si la negativa de registro se basó en irregularidades identificadas en la determinación derivada del procedimiento de revisión de informes, o bien, en resoluciones de procedimientos sancionadores, y si estas son invalidadas con posterioridad, en virtud de la presentación de medios de impugnación. La revocación –dependiendo de sus efectos– tendría por consecuencia que, al menos en ese momento, no se tenga certeza sobre la actualización de infracciones graves que pudieran soportar la negativa de registro.

En el caso se presenta la situación señalada, pues mediante esta misma sentencia, en relación con el estudio del expediente SUP-RAP-56/2020, se deben anular las conclusiones sobre las irregularidades en materia de fiscalización que sirvieron de premisa fáctica para que el Consejo General del INE negara la solicitud de registro; por tanto, no puede afirmarse que la organización civil recibió aportaciones provenientes de personas no identificadas, por una cantidad equivalente al ocho punto dieciocho por ciento (8.18%) del financiamiento reportado, al estar pendiente de investigación la supuesta conducta irregular, con la cual es factible que se esclarezca la fuente de la totalidad o de parte de esos recursos.

Así, si bien en esta impugnación serían ineficaces los argumentos dirigidos a cuestionar la invalidez de los acuerdos INE/CG193/2020 e INE/CG196/2020, en esta misma sentencia son materia de revisión esas decisiones y es nuestra convicción que deben revocarse de manera parcial, por lo que hace a las conclusiones relativas a aportaciones por entes no identificados a favor de la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.”. Con base en el principio de certeza y en virtud de que no es viable la existencia de decisiones contradictorias, para el presente caso deben regir las consideraciones expresadas en la sentencia SUP-RAP-56/2020.

De este modo, como al momento de resolver la presente impugnación no existe determinación alguna en la que se sustente la irregularidad que consideró el

Consejo General del INE como premisa fáctica para negar la solicitud de registro, aunado a que se encuentran firmes el resto de las consideraciones en las que se justificó el cumplimiento de los diversos requisitos legales, lo procedente es ordenar a la autoridad electoral que emita una nueva decisión en la que se otorgue el registro como partido político a la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.”, ya que cumple con los requisitos para ello.

Lo anterior, sin perjuicio de que, de determinarse nuevamente la existencia de las infracciones en materia de fiscalización, se sustancie el procedimiento correspondiente y, en su caso, a partir de la valoración de la gravedad y sistematicidad de las conductas, se determine una sanción proporcional.

2.3.3. La existencia de investigaciones o procedimientos sancionadores pendientes no justifica la negativa de la solicitud de registro como partido político

En atención a los criterios sostenidos los apartados anteriores, estimamos que deben invalidarse las consideraciones del acuerdo controvertido en las que se refleja la postura de dos integrantes del Consejo General del INE, en cuanto a que hay un impedimento para pronunciarse sobre la solicitud de registro debido a la integración de un expediente que se encuentra en fase de investigación y que podría originar un procedimiento sancionador. Según explicamos, ante la incertidumbre de si tuvo lugar o no una irregularidad, debe privilegiarse el ejercicio de la libertad de asociación. Por tanto, la circunstancia de que existan procedimientos sancionadores pendientes de resolver en ningún caso puede servir como justificante para negar una solicitud de registro como partido político, lo cual también es acorde a la garantía de presunción de inocencia aplicable en la materia.

De esta manera, coincidimos con el apartado de la sentencia en el que se determina conceder la razón a la organización actora en cuanto a este planteamiento. Esta determinación tendría por consecuencia invalidar las consideraciones del acuerdo controvertido en el que se sustenta la postura de dos integrantes del Consejo General del INE.

Atendiendo a que esas dos personas se posicionaron en contra del criterio consistente en que procede la negativa de registro en caso de la identificación de aportaciones de personas no identificadas que superen el cinco por ciento (5%) del total del financiamiento reportado, según se desprende de la versión estenográfica y de la grabación de la sesión extraordinaria, sería necesario evaluar las implicaciones de la invalidación en relación con la aprobación por mayoría de votos de la negativa de registro.

No coincidimos con lo razonado en la sentencia en cuanto a que se deben desvincular la postura manifestada por cada integrante del órgano colegiado con el sentido de su votación, pues aquella es el fundamento de este. Además, la razón en que se basó la postura de la consejera Adriana Margarita Favela Herrera y el consejero Jaime Rivera Velázquez se plasmó en el acuerdo impugnado como parte de las consideraciones que sustentaban la decisión. En ese sentido, la organización actora también debía combatir estas razones del acuerdo, tal como lo hizo.

Al invalidar las consideraciones que sustentaron dos de los votos en contra del proyecto sometido a consideración del Consejo General del INE y, en consecuencia, a favor de la negativa de la solicitud de registro, ello tendría como consecuencia que la decisión únicamente estuvo respaldada por cinco votos. Esto podría ameritar que se revoque el acuerdo para el efecto de vincular a las y los integrantes de la autoridad electoral que decidan nuevamente sobre la solicitud de registro, con la precisión de que la consejera y el consejero identificados en este apartado no podrían respaldar su voto en la misma razón.

Además, se tendría que precisar que la votación del resto de integrantes debería guardar congruencia con la manifestada en la sesión extraordinaria en que se adoptó el acuerdo que se deja sin efectos.

No obstante, proceder en esos términos es innecesario porque la organización actora también controvierte el resto de las consideraciones en las que se basó la negativa de registro, por lo que se debe continuar con la valoración de sus

planteamientos para establecer con certeza los efectos que se deben dar a la sentencia dictada por esta Sala Superior.

2.3.4. Indebida aplicación por analogía de la causal de nulidad de una elección, consistente en el rebase del tope de gastos de campaña en más de un cinco por ciento (5 %), previsto en el artículo 41 constitucional

Según hemos explicado, en virtud del criterio sostenido por cuatro integrantes del Consejo General del INE, en el acuerdo impugnado se razona que, al estar debidamente acreditada la existencia de aportaciones provenientes de personas no identificadas en una proporción que rebasa el cinco por ciento (5 %) del total de recursos aplicados, se concluye la actualización en el asunto de una causa suficiente para negar el registro solicitado. Para sustentar este criterio, se argumenta que corresponde aplicar de manera análoga el parámetro constitucional de rebase de tope de gastos de campaña, previsto en el artículo 41, base VI, párrafo tercero, inciso a), de la Constitución General, por dos razones: ***i)*** tratarse de la formación de entidades de interés público, y ***ii)*** constituir un procedimiento político de trascendencia significativa en el fortalecimiento de la vida democrática de nuestro Estado de Derecho.

No hay ninguna razón para justificar el criterio con base en el cual se valoró y negó la solicitud de registro en el caso concreto. Fue indebido que se aplicara por analogía lo dispuesto en el artículo 41 constitucional. En ese sentido, compartimos en lo general el apartado de la sentencia en el que se analiza este agravio formulado por la organización actora, pero estimamos pertinente establecer nuestra propia argumentación.

Como primer aspecto, la postura asumida por la autoridad electoral implica una interpretación en sentido amplio de una restricción al ejercicio del derecho a la libertad de asociación, lo cual es contrario al principio pro persona y a la presunción a favor de la formación de partidos políticos, en términos del segundo párrafo del

artículo 1º constitucional[44]. De conformidad con lo expuesto en el apartado **2.3.1.** del presente, los límites a la constitución de los partidos políticos deben interpretarse de manera estricta. Mediante el razonamiento de la autoridad electoral se incorpora una condición normativa mediante la cual se flexibiliza o facilita que una irregularidad, que por sí misma no es de particular gravedad, tenga como consecuencia la negativa de la solicitud de registro. En ese sentido, la autoridad electoral integró una norma con base en la cual se produce un supuesto rígido para la negativa de registro.

En la jurisprudencia de este Tribunal Electoral se identifican precedentes que han partido de la premisa de que las restricciones al ejercicio de los derechos político-electorales no pueden imponerse por analogía. Por ejemplo, en la jurisprudencia 14/2019, de rubro **DERECHO A SER VOTADO. EL REQUISITO DE SEPARACIÓN DEL CARGO DEBE ESTAR EXPRESAMENTE PREVISTO EN LA NORMA**, se establece que "las medidas restrictivas del derecho humano a ser votado únicamente pueden estar contempladas taxativamente en una norma que constituya una ley en sentido formal y material, y siempre que no resulten irrazonables, injustificadas o desproporcionadas". Por tanto, se concluyó que, "si la legislación ordinaria no prevé como causal de inelegibilidad la separación del cargo anterior, no es dable hacerla exigible por analogía respecto a la restricción que tienen otros cargos, pues implicaría la incorporación indebida de una restricción al derecho a ser votado, en demérito de la vigencia plena, cierta y efectiva del indicado derecho fundamental"[45].

Por otro lado, mediante el razonamiento de la autoridad se integra una norma que atribuye a determinada conducta una consecuencia jurídica específica, misma que

[44] La autora Mónica Pinto señala que: "El principio *pro homine* es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre". Pinto, Mónica. "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos" en Abregú, Martín y Christian Courtis. *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Argentina, Editores del Puerto y CELS, 1997, pp. 163-171.

[45] Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 22 y 23.

no era clara ni previsible para las organizaciones ciudadanas que manifestaron su intención de formar un partido político.

Las organizaciones ciudadanas tenían conocimiento de su deber de informar sobre el origen y destino de sus recursos y del relativo a rechazar las aportaciones de personas no identificadas. Sin embargo, de ello no se seguía que la actualización de esa irregularidad por un monto superior al cinco por ciento (5 %) del total de su financiamiento reportado sería suficiente para anular en su integridad su procedimiento constitutivo. Según profundizaremos más adelante, lo que era previsible para la organización actora era que la podrían sancionar con la cancelación del procedimiento o la negativa de registro en caso de que cometiera infracciones en materia de financiamiento y fiscalización que fueran de tal gravedad y sistematicidad que justificaran la proporcionalidad de esa consecuencia.

En todo caso, si la autoridad electoral pretendía establecer un criterio de evaluación en relación con esta irregularidad, debió justificar la adopción de un criterio porcentual que fuera congruente con los elementos normativos antes señalados, es decir, que fuera idóneo para representar la actualización de una irregularidad de determinada gravedad y reiteración.

Como referente, se tiene que en el propio acuerdo reclamado se refirió que la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos adoptó como criterio que, **cuando los recursos provenientes de personas no identificadas excedan el veinte por ciento (20 %) de los recursos reportados por una organización en el proceso constitutivo respecto del costo promedio por asamblea celebrada, se trata de un comportamiento que incidió de manera significativamente alta en la capacidad de realización de esta**. Con base en ello, en la decisión materia de análisis se invalidaron tres de las asambleas distritales celebradas por la organización y las afiliaciones que se realizaron en estas.

En consecuencia, desde una perspectiva más amplia del mandato de congruencia, el criterio de la autoridad electoral debió ser previsible y consecuente con el nivel de

injerencia que debe tener la irregularidad para justificar una consecuencia tan intensa como la negativa de registro.

En tercer lugar, el razonamiento desarrollado en el acuerdo impugnado no es adecuado para justificar la integración de una norma sustentada en la aplicación por analogía de una previsión constitucional. En específico, no se cumplen con las condiciones normativas para la aplicación por analogía de una determinada consecuencia jurídica a un supuesto de hecho que, si bien distinto, guarda semejanzas relevantes y coincide en la justificación de la norma.

La doctrina señala que existen diversos conceptos sobre lo que debe entenderse por analogía, pero cuando se relaciona con el proceso de interpretación y aplicación del Derecho se entiende como un argumento que permite pasar de lo particular a lo particular, de lo semejante a lo semejante[46]. El método analógico justifica ubicar la solución legalmente prevista para un caso, a otro caso distinto, no regulado por el ordenamiento jurídico, pero que es semejante al primero[47].

En efecto, para que pueda aplicarse el método analógico debe haber dos supuestos, de los cuales uno está regulado expresamente por una norma jurídica, mientras que para el otro no existe regulación alguna; ambos deben ser semejantes y tener identidad de razón. Si confluyen tales elementos, se justifica la aplicación de la norma jurídica que regula a uno de los supuestos de hecho en el otro que carece de regulación.

A dicho razonamiento cabe añadir que el elemento común entre los dos supuestos de hecho debe ser la "`razón suficiente´ por la que al supuesto de hecho disciplinado se le ha atribuido precisamente esa, y no otra, consecuencia jurídica"; es preciso identificar el fin para el que se dispuso la norma o, dicho de otro modo, el principio o bien jurídico que le da sustento[48]. Tradicionalmente, la analogía se ha entendido

[46] Ver Atienza, Manuel. "Algunas tesis sobre la analogía en el Derecho". Disponible en: *DOXA, Cuadernos de Filosofía del derecho*, número 2, Alicante, 1985, pp. 223-229. Disponible en: <https://bit.ly/2GaWWQp>.
[47] Ver Ezquiaga, Francisco. "Argumentos interpretativos y postulados del legislador racional". Disponible en: *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*. Disponible en: <https://bit.ly/349QUaY>.
[48] Guastini, Riccardo. Estudios sobre la interpretación jurídica. México, Porrúa-UNAM, 2011, pág. 97.

como un método para solucionar las lagunas del ordenamiento y así los jueces puedan resolver todos los asuntos sometidos a su estudio, tomando en cuenta el sistema de fuentes establecido.

Con base en lo anterior, consideramos que, para la integración de una norma a partir de una argumentación por analogía se requiere la coexistencia de los siguientes elementos: ***i)*** la igualdad esencial de los hechos en dos supuestos (semejantes y con identidad de razón) y ***ii)*** que un supuesto sí este regulado expresamente en ley y el otro supuesto no.

En las consideraciones del acuerdo impugnado no se advierte que la autoridad electoral haya intentado justificar de qué manera se actualizan los requisitos necesarios para la aplicación por analogía. Pretende justificar su decisión en que se trata de la formación de entidades de interés público y que se trata de un procedimiento de trascendencia significativa en el fortalecimiento de la vida democrático de un Estado de Derecho.

Tales consideraciones no están dirigidas a evidenciar una laguna normativa y las semejanzas relevantes entre los supuestos de hecho en cuestión. Ello sería suficiente para considerar que la decisión bajo análisis no está debidamente motivada. No obstante, es pertinente explicar las razones por las que se estima que no se cumplen con los presupuestos para respaldar una argumentación por analogía.

En el caso no se presentaba una laguna normativa, en lo cual se profundizará en el siguiente apartado, por lo que no resultaba necesario que la autoridad electoral integrara una norma por analogía. Se cuenta con una norma que regula el supuesto de hecho en cuestión, pues se tiene que, ante la actualización de irregularidades graves y reiteradas en materia de financiamiento y fiscalización, es viable adoptar como medida la negativa de la solicitud de registro. La circunstancia de que, en esa norma, cuyo fundamento se establecerá más adelante, no se precise un valor porcentual determinado para la aplicación en automático de la consecuencia jurídica, no deriva en una omisión de una regla para la valoración del caso, de modo

que fuera necesario integrar su contenido a partir de otra disposición, pues ello responde al criterio de proporcionalidad en relación con las medidas que impliquen una limitación al derecho a la libertad de asociación.

Ahora, incluso si se partiera de la idea de que se requiere integrar o perfeccionar una norma para evaluar la procedencia de la solicitud de registro en caso de que se presenten faltas en materia de fiscalización, como lo es la recepción de aportaciones por personas no identificadas, se advierte que para ello no era viable tomar como referente lo dispuesto en el artículo 41, base VI, párrafo tercero, inciso a), de la Constitución general.

Primero, si bien los supuestos de hecho en contraste implican faltas en materia de financiamiento (exceso del gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado y la recepción de aportaciones de personas no identificadas), de ello no se desprende que exista una semejanza relevante. Lo anterior se refuerza porque estas irregularidades y sus implicaciones tienen lugar en contextos sustancialmente diferentes, pues uno se refiere al desarrollo de un proceso electoral y otro a un procedimiento de creación de un partido político. Los aspectos resaltados reflejan que, en principio, algunos de los derechos fundamentales y principios constitucionales involucrados son diferentes.

El establecimiento de un tope de gastos de campaña tiene por objetivo principal garantizar la equidad en la contienda electoral. La consecuencia de que ante su infracción en un cierto porcentaje se debe anular la elección, siempre que haya sido determinante para el resultado, tiene implicaciones negativas sobre el derecho al sufragio, en su doble vertiente, y también se restringen los intereses del partido que hizo la postulación que resultó ganadora. Sin embargo, esa incidencia tiene una magnitud importante pero no desmedida, porque tras la anulación se organiza una elección extraordinaria en la que la ciudadanía puede votar de nuevo y se asegura la participación de los mismos partidos políticos. La restricción más intensa la reciente la candidata o candidato que cometió la infracción, pues se vedaría su participación de los nuevos comicios. La consecuencia jurídica del artículo 41

constitucional no implica propiamente una restricción a la libertad de asociación, en cuanto a la posibilidad de formar partidos políticos.

En cambio, la prohibición de recibir donaciones de personas no identificadas busca evitar riesgos de actos de corrupción, de recepción de recursos de procedencia ilícita o de la influencia indebida de ciertos poderes fácticos en la creación de un partido político y, posteriormente, en la vida pública del país y en la formación de los órganos representativos. En el caso no está involucrado el principio de equidad, pues durante el procedimiento de formación de un partido político no existe como tal una competencia dentro de la organización o entre las organizaciones que buscan constituirse como partidos. Por tanto, no hay coincidencia entre los supuestos de hecho ni entre los bienes jurídicos a tutelar.

La autoridad electoral pierde de vista que la regulación de las causas para la anulación de una elección por violaciones graves sigue una lógica distinta y que deriva de una ponderación entre determinados principios y derechos involucrados. En ese tipo de valoración no se considera la libertad de asociación, en su dimensión de formar partidos políticos, porque no es susceptible de afectación por ese tipo de reglas. Entonces, aplicar las causas de nulidad de una elección como causas para la negativa de un registro no solo implica una deficiente técnica jurídica, sino que también puede traducirse en una restricción excesiva y, por ende, injustificada de la libertad de asociación. En términos normativos y axiológicos, no es comparable la anulación de un proceso electoral con negar la constitución de un partido político.

Adicionalmente, incluso si se utilizara como referente el parámetro previsto en el artículo 41, base VI, párrafo tercero, inciso a), de la Constitución Federal, la autoridad electoral no tomó en cuenta que la actualización de la violación (exceder el límite de gasto de campaña en un cinco por ciento del total) no produce en automático la consecuencia jurídica (anulación de la elección), pues también es preciso valorar si la misma fue determinante para el resultado. En el mismo precepto constitucional se establece una presunción legal en cuanto al carácter determinante de la violación, en caso de que la diferencia entre la votación obtenido por el primero

y el segundo lugar sea menor de cinco puntos porcentuales. Esa presunción admite prueba en contrario, tal como lo ha razonado este Tribunal Electoral[49].

Entonces, **inclusive si se aceptaran las premisas de la autoridad electoral, se tiene que su razonamiento es incompleto, pues, por ejemplo, no aporta razones para soportar que la irregularidad fue determinante para la satisfacción de los requisitos para el registro.** Las ideas desarrolladas serían suficientes para revertir el sentido de la decisión cuestionada, pues se establecieron las razones por las cuales las consideraciones del acuerdo reclamado son insuficientes para respaldar la negativa de registro.

Sin embargo, se estima pertinente explicar por qué las faltas en materia de financiamiento identificadas por la autoridad electoral tampoco justificarían la negativa de registro, a partir de los argumentos expuestos en ese sentido por la organización actora.

2.3.5. Elementos de la causal de negativa de registro consistente en el incumplimiento de obligaciones sobre financiamiento y fiscalización

Coincidimos con lo señalado en la sentencia en el sentido de que las irregularidades en materia de financiamiento y fiscalización, por parte de una organización de ciudadanos que pretende constituirse como partido político, puede tener por consecuencia que se niegue su solicitud.

En primer lugar, es preciso destacar que tanto las obligaciones relativas a la fiscalización de los recursos empleados en el procedimiento constitutivo como la negativa de registro como consecuencia por el incumplimiento de aquellas tienen un sustento normativo suficiente.

En el artículo 11, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos se establece que, a partir de que una organización de ciudadanos informe su propósito de constituirse como partido político, hasta la resolución sobre la procedencia del

[49] Por ejemplo, en la sentencia SUP-REC-1378/2017.

registro, aquella informará mensualmente a la autoridad administrativa electoral "sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes". Esta obligación no debe entenderse como la mera formalidad de presentar un informe periódicamente, sino que es la base para una adecuada regulación de los recursos empleados en los procedimientos para la creación de nuevos partidos políticos.

En ese sentido, se ha entendido como legítimo extender el régimen de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos a las organizaciones ciudadanas que pretenden convertirse en uno, pues hay una coincidencia en los principios e intereses que se deben salvaguardar. Es común que se contemplen límites y mecanismos para controlar el dinero en el ámbito político-electoral, particularmente por lo que hace a la financiación de las actividades de los partidos políticos o de las campañas electorales. Por ejemplo, la previsión de límites de aportaciones individuales y de topes de gastos, la prohibición de aportaciones de ciertos sujetos o fuentes, la exigencia de que las aportaciones se realicen cumpliendo ciertas formalidades. Esas medidas deben acompañarse necesariamente de un sistema de fiscalización que asegure su efectividad a través de la transparencia y de la supervisión por parte de la autoridad administrativa electoral.

Este tipo de regulación obedece a fines legítimos, pues se pretende: ***i)*** proteger el adecuado desarrollo del proceso democrático, al reducir el riesgo de que los partidos políticos sean influenciados por poderes fácticos y se desnaturalicen, de modo que no respondan a los intereses de la ciudadanía; ***ii)*** garantizar que los derechos político-electorales se ejerzan de forma libre y equitativa; ***iii)*** asegurar la transparencia y, por ende, el derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública, y ***iv)*** prevenir la corrupción, como una cuestión de orden público. Solamente las ciudadanas y ciudadanos pueden formar libremente partidos políticos, por lo que en el procedimiento de constitución se debe evitar la intervención de ciertos sujetos, como otros partidos políticos, otras autoridades del Estado, ministraturas de culto o asociaciones religiosas, organizaciones gremiales, de entre otros.

De acuerdo a lo expuesto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que tiene entre sus finalidades promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, dispone en su artículo 7, numeral 3, que cada Estado considerará la posibilidad de "adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas […] para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos"[50].

Bajo la pretensión de salvaguardar los valores constitucionales identificados y tomando como base legal la obligación de informar sobre el origen y destino de sus recursos, en el Reglamento de Fiscalización se detalla el régimen de financiamiento de las organizaciones de ciudadanas y ciudadanos que pretenden obtener el registro como partido político nacional, pues se les contempla como uno de los sujetos obligados (artículo 3, párrafo 1, inciso f).

A partir de una interpretación sistemática de los artículos 55, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos; y 121, párrafo 1, inciso l), del Reglamento de Fiscalización, se desprende la obligación a cargo de las **organizaciones de ciudadanos que han manifestado su intención de convertirse en partido político de rechazar las aportaciones de cualquier tipo provenientes de personas no identificadas**. Esta exigencia es inherente a la obligación de informar mensualmente sobre el origen y destino de los recursos contemplada en el artículo 11 de la Ley General de Partidos Políticos, pues la aportación por ente no identificado conlleva precisamente que no se transparente o informe la fuente de la aportación; además, se produce el riesgo de que se actualicen y encubran otras irregularidades más graves, como aportaciones de entes prohibidos o de procedencia ilícita.

El incumplimiento de las obligaciones en materia de financiamiento y fiscalización debe sancionarse en el marco del procedimiento de constitución y, bajo ciertas

[50] El Estado mexicano ratificó este tratado internacional el veinte de julio de dos mil cuatro.

condiciones, puede llegar a justificar una medida tan intensa como la cancelación del procedimiento, o bien, la negativa de la solicitud.

Al respecto, en el artículo 16, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos se establece que el INE, “al conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido nacional, **verificará el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución establecidos en esta Ley**, y formulará el proyecto de dictamen correspondiente” (énfasis añadido). La presentación periódica de los informes en los que se transparente el origen y destino de los recursos y la observancia de los límites en cuanto al financiamiento pueden calificarse como requisitos a cumplir por la organización ciudadana y, por ende, como parte de los aspectos a valorar por la autoridad electoral. Además, la dictaminación de los órganos de fiscalización del INE forma parte del procedimiento constitutivo.

Por otra parte, de la lectura conjunta de los artículos 453, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 229 del Reglamento de Fiscalización se tiene que constituyen infracciones de las organizaciones de ciudadanos que buscan formar un partido político: ***i)*** no informar mensualmente del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de sus actividades orientadas a ese objetivo, y ***ii)*** el incumplimiento de cualquier disposición de la LEGIPE, del Reglamento de Fiscalización y de las demás disposiciones aplicables.

En términos del artículo 456, párrafo 1, inciso h), de la LEGIPE, la actualización de las infracciones por parte de las organizaciones de ciudadanos, incluyendo el incumplimiento de las obligaciones de financiamiento y fiscalización, pueden sancionarse con alguna de las siguientes medidas: ***i)*** una amonestación pública; ***ii)*** una multa de hasta cinco mil Unidades de Medida y Actualización (antes días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal), según la gravedad de la falta, o ***iii)*** la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político. Se trata de un catálogo de sanciones ordenado de menor a mayor intensidad, las cuales deben determinarse con base en el principio de

proporcionalidad; esto es, la sanción o consecuencia jurídica debe corresponderse con la gravedad de la infracción, tomando en cuenta una diversidad de variables.

Como se ha dicho, al tratarse de medidas que inciden sobre el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, para determinar si están plenamente justificadas en cada caso específico debe evaluarse si no existen medios menos restrictivos para atender la situación (necesidad) y si el grado de afectación de este derecho es consecuente con el nivel en que se benefician o protegen los principios y derechos contrapuestos (proporcionalidad).

En relación con este tema, la Comisión de Venecia ha señalado que "debe existir un rango de sanciones administrativas disponibles por la adquisición indebida o uso por parte de los partidos", las cuales pueden comprender el pago de multas administrativas, la pérdida de todo o parte de los fondos del partido, de entre otras[51]. Dicho órgano también ha precisado, en relación con la proporcionalidad de la sanción en el área de las violaciones financieras, que se debe considerar "la cantidad de dinero involucrado, ya sea que se intentó ocultar la violación, y si la violación es recurrente"[52].

La cancelación del procedimiento constitutivo o la negativa de registro es la sanción o consecuencia que condiciona de manera más enérgica la libertad de asociación en el contexto de la formación de nuevos partidos políticos. Por tanto, esta medida solamente puede aplicarse excepcionalmente, cuando se trate de irregularidades sistemáticas y graves, de modo que se vicie el procedimiento y las actividades realizadas con el objetivo de satisfacer los requisitos legales. Conforme a lo razonado, esta consecuencia puede establecerse en un procedimiento sancionador o en la decisión en la que se resuelve sobre la solicitud del registro.

Estos criterios para la identificación de la norma aplicable en el caso son propios o se desprenden del principio de proporcionalidad, pero también sirven como

[51] Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Lineamientos sobre la regulación de los partidos politicos. *Op cit*., párrs. 215 y 217.
[52] *Idem*, párr. 216.

referentes los preceptos que regulan la cancelación de registro de partidos políticos, que es una medida equivalente a la negativa de registro por tener una consecuencia semejante (la no existencia de la persona jurídica); si acaso la última es más seria aún, porque ya se había dado la oportunidad de que se desenvolviera en la vida pública y por la representatividad que podría tener respecto a los intereses de algunos sectores de la población.

La Comisión de Venecia destaca que, "[c]uando un partido incurra constantemente en […] violaciones [a la ley] y no se esfuerce por corregir su conducta[,] la pérdida del registro puede ser una medida apropiada"[53]. Bajo este mismo enfoque, en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción V, de la LEGIPE, se establece que, en los casos de **graves** y **reiteradas conductas violatorias** de la Constitución y de la propia LEGIPE, especialmente en cuanto a las **obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos**, se sancionará con la **cancelación** del registro como partido político. En consecuencia, para que la negativa de registro esté justificada, tratándose del incumplimiento de obligaciones sobre financiamiento y fiscalización, es preciso que se actualicen irregularidades graves y reiteradas o sistemáticas.

Las ideas expuestas en este apartado permiten soportar diversas conclusiones. En primer lugar, que la posibilidad de que se niegue el registro como partido político sobre la base del incumplimiento de obligaciones en materia de financiamiento y fiscalización tiene una base normativa y persigue fines legítimos con respaldo en la Constitución y en tratados internacionales, incluyendo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Entre estos deberes está el de rechazar las aportaciones de personas no identificadas.

Por otra parte, la imposición de sanciones o ciertas consecuencias por ese tipo de irregularidades resulta idónea por el efecto disuasivo que se logra. Sin embargo, como regla aplicable al caso, se tiene que para que la negativa de registro sea una medida necesaria y proporcional se debe analizar, en cada caso concreto, si las irregularidades son graves y sistemáticas. Así, ante violaciones de una entidad no

[53] *Idem*, párr. 224.

tan trascendente debe preferirse la imposición de multas que sean apropiadas en lugar de una medida tan intensa como la negativa de registro, que supone privar a miles personas de la posibilidad de crear y afiliarse a un partido político con el objetivo de participar en la dirección de los asuntos públicos y en el acceso al poder público.

En otras palabras, el Consejo General del INE debió valorar el caso a partir de la siguiente norma: **si se materializan graves y reiteradas conductas violatorias de las obligaciones en materia de origen y destino de recursos y su correlativa fiscalización, entonces procede la negativa de registro**. Esta norma se obtiene de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 11, párrafo 2, 16, párrafo 1, 55, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos; 453, párrafo 1, 456, párrafo 1, inciso h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3, párrafo 1, inciso f), 121, párrafo 1, inciso l), y 229 del Reglamento de Fiscalización. Asimismo, esa lectura es conforme al contenido al derecho a la libertad de asociación y a las pautas que se han expuesto para justificar limitaciones a su ejercicio.

Por las razones desarrolladas en este apartado, coincidimos en lo sustantivo con las siguientes ideas plasmadas en la sentencia: ***i)*** que el cumplimiento de las exigencias en materia de financiamiento y fiscalización es uno de los requisitos cuyo cumplimiento debe evaluar la autoridad electoral cuando se le presente una solicitud de registro; ***ii)*** que no cualquier irregularidad puede justificar la negativa de otorgar el registro, pues la medida debe afectar los principios esenciales del sistema democrático y su incidencia en el procedimiento constitutivo debió ser decisivo para la satisfacción de los requisitos; ***iii)*** que estas exigencias buscan fines legítimos que tienen sustento en el marco constitucional y convencional, y ***iv)*** que se pueden establecer consecuencias adicionales a las multas u otras sanciones que se determinen en los procedimientos de revisión de informes o en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, como lo sería la negativa de registro.

No obstante, no compartimos otras de las consideraciones de la sentencia. En particular, las ideas del test de proporcionalidad que se desarrolla para justificar la exigencia de comprobar el origen de las aportaciones. Los argumentos desarrollados no se corresponden con el contenido de cada uno de los criterios, particularmente el análisis respecto a la proporcionalidad en sentido estricto, pues en este punto reitera los supuestos fines que a su consideración se pretenden tutelar con la exigencia, sin justificar el grado de correspondencia entre el beneficio conseguido y las afectaciones derivadas.

Además, no compartimos que mediante las obligaciones de fiscalización se busque evaluar la actitud de la organización para tener elementos que permitan establecer que se comportará de acuerdo con el marco legal una vez que se convierta en partido político y, por ende, reciba recursos públicos. Lo que se pretende únicamente es transparentar los recursos y verificar que no se presente alguna ilicitud al respecto, en el marco del procedimiento para la constitución de partidos políticos.

2.3.6. La identificación de aportaciones de personas no identificadas equivalentes a seis punto noventa y ocho por ciento (6.98 %) del financiamiento reportado, en las circunstancias del caso concreto, no implica irregularidades graves y sistemáticas que justifiquen la negativa de registro

No compartimos las consideraciones de la sentencia aprobada con base en las cuales se estima que las irregularidades acreditadas en el caso son suficientes para justificar la negativa de registro.

En primer lugar, es impreciso lo señalado en cuanto a que la decisión de negar el registro con base en un supuesto incumplimiento de una obligación en materia de financiamiento y fiscalización no afecta algún derecho del que la organización ya sea titular, sino que se trata de consideraciones dirigidas a verificar la observancia de los principios constitucionales.

Según explicamos en el apartado **2.3.1.**, el derecho a la libertad de asociación implica la posibilidad de que un grupo de personas creen una sociedad con el objetivo de realizar actividades dirigidas a determinados fines comunes, de modo que la creación de los partidos políticos tiene sustento en el ejercicio de ese derecho. Es por ello por lo que la negativa de registro sí implica una medida que incide negativamente en la posibilidad de ejercer este derecho, por lo cual esta decisión debe estar plenamente justificada y ajustarse a los estándares expuestos para no implicar una vulneración de este derecho.

Considerando la importancia de libertad de asociación en una democracia constitucional, así como el rol esencial de los partidos políticos, las restricciones a su constitución solamente se justifican en los casos más serios, incluso es importante tomar en consideración que los Lineamientos de regulación de partidos políticos de la Comisión de Venecia, en sus párrafos 66 y 68 establecen que donde existan requisitos de registro de los partidos políticos, deben ser cuidadosamente redactados para lograr objetivos legítimos necesarios en una sociedad democrática, y deben estar claramente estipulados en ley, los plazos y procedimientos para minimizar el impacto negativo del rechazo del registro por cuestiones meramente administrativas.

Según señalamos, para que la negativa de registro sea una medida necesaria y proporcional no debe haber medios menos restrictivos para lograr el mismo objetivo y el beneficio alcanzado debe corresponderse con la intensidad en que se incide sobre el ejercicio de la libertad de asociación de las miles de personas que deciden afiliarse de manera libre y voluntaria.

La Comisión de Venecia ha precisado que, “[p]revio a la imposición de cualquier sanción, la autoridad reguladora debe determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción contra un posible efecto perjudicial al pluralismo político o el goce de los derechos protegidos”[54]. Pues bien, según se explicó, para armonizar el respeto de

[54] Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Lineamientos sobre la regulación de los partidos politicos. *Op cit*., párr. 227.

la libertad de asociación y los intereses que se busca tutelar con la imposición de obligaciones relativas a los ingresos y gastos de las organizaciones, en el caso debe partirse de que la negativa de registro solo se justifica si se demuestran violaciones graves y sistemáticas en relación con el financiamiento y la fiscalización. En esta evaluación es preciso atender tanto a criterios cualitativos como cuantitativos.

Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar aspectos tales como: ***i)*** su naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan; ***ii)*** si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación; ***iii)*** el monto económico o beneficio involucrado, y ***iv)*** su impacto o trascendencia en el desarrollo del procedimiento constitutivo.

Como expusimos en el apartado anterior, las cargas en materia de financiamiento y fiscalización tienen sustento en fines legítimos con respaldo constitucional (prevención de la corrupción, protección de la naturaleza de los partidos políticos, transparencia y acceso a la información pública, etcétera), por lo que su incumplimiento –en efecto– se traduce en la afectación de esos derechos y principios.

Sin embargo, a diferencia de lo considerado en la sentencia, el que se cause un cierto impacto en los valores señalados no implica que la irregularidad sea grave en sí misma, sino que deben evaluarse las condiciones en las que se actualizó. En otras palabras, las características de la situación en que tiene lugar el ilícito permite determinar el grado en que se afectan los bienes jurídicos involucrados.

En el caso, la infracción o irregularidad consiste en el **incumplimiento del deber de abstenerse de recibir aportaciones por persona o ente sin identificar**. Se trata de una infracción dirigida a producir certeza sobre el origen lícito de los recursos empleados, con lo cual se reduce el riesgo de corrupción, de influencias indebidas y, en general, de que se afecte el ejercicio de los derechos político-electorales.

No obstante, cabe destacar que **el desconocimiento sobre el origen de los recursos no puede equipararse –sin más– con que los recursos sean de procedencia ilícita o que provengan de algún ente prohibido.** Se trata de una situación que genera el riesgo de que se cometan otros vicios de mayor gravedad, pero sin que haya certeza al respecto. En ese sentido, debe valorarse el contexto o las condiciones de modo para definir la existencia de indicios de la actualización de una irregularidad más grave y si la misma pretende encubrirse. En el caso, se tiene que la mayoría de las aportaciones clasificadas como de ente no identificado tuvieron como causa que la aportación se hizo mediante una transferencia a través de un servicio de pagos (“CLIP”). El empleo de ese medio tuvo por consecuencia, a decir de la autoridad electoral, que no fuera posible corroborar el nombre de los aportantes ni las cuentas bancarias o las tarjetas de donde provenían los recursos.

De conformidad con las constancias que integran el expediente SUP-RAP-56/2020, y como quedó precisado en el apartado que antecede, se aprecia que la organización actora aportó la documentación que estimó idónea para atender la observación formulada en los oficios de errores y omisiones, en cuanto a la no identificación de ciertos aportantes. Para ello presentó la credencial para votar de las personas que supuestamente realizaron las aportaciones, comprobantes de las transferencias expedidos por la empresa “CLIP”, recibos de la aportación, el control de folios y, en algunos casos, escritos en los que se reconoce –bajo protesta de decir verdad– la titularidad de la tarjeta bancaria mediante el cual se realizó la transferencia.

Lo anterior demuestra que la organización no intentó ocultar la irregularidad y entregó los elementos que estaban a su alcance para transparentar el origen de las aportaciones. En consecuencia, no hay indicio alguno de que se hubiere incurrido en una irregularidad más grave que pretendía ser encubierta, toda vez que la imposibilidad obedeció a una cuestión operativa (el sistema por el que se hizo la aportación) y la organización intentó identificar a las personas que realizaron las donaciones, lo cual no pudo ser corroborado por la autoridad electoral.

Asimismo, al margen de lo expuesto, según lo determinado en relación con la impugnación que originó el expediente SUP-RAP-56/2020, la autoridad electoral debe de desarrollar una investigación exhaustiva que permita esclarecer la fuente de las aportaciones. Las ideas expuestas permiten concluir que las aportaciones por persona no identificada en un contexto como el señalado no suponen infracciones de una particular gravedad.

La documentación aportada por la organización supone indicios mínimos de que las aportaciones se realizaron por personas físicas y que se realizaron dentro de territorio mexicano. En todo caso, ante la duda respecto a la licitud en el origen de los recursos, la autoridad electoral tomó la determinación de ordenar que se abriera una investigación en relación con las aportaciones realizadas por personas afiliadas al Sindicato Nacional de los Trabajadores para la Educación. Según los criterios expuestos en el presente, salvo que se tenga certeza sobre la actualización de una irregularidad, como lo sería el empleo de recursos de procedencia ilícito o aportados por un sujeto prohibido, no se justifica establecer una consecuencia tan grave como la negativa de registro.

Lo anterior se refuerza en la circunstancia de que el monto involucrado no es significativo por sí mismo ni considerado de forma proporcional. Las aportaciones respecto a las que se identificó la irregularidad ascienden a un monto total de un millón sesenta y un mil pesos ($1,061,000.00), cantidad que equivale prácticamente a la mitad de la cantidad fijada por la autoridad electoral como tope individual de aportación en efectivo o en especie, a saber, dos millones ciento cuarenta y ocho mil ciento sesenta y seis punto sesenta y dos pesos ($2,148,166.62). Esa cantidad corresponde a menos de una décima parte del total de financiamiento obtenido por la organización de ciudadanos. Estas ideas permiten sostener que no hay elementos para acreditar que esta situación haya trascendido de modo específico y acreditable al desarrollo del procedimiento constitutivo. Por tanto, no se advierte que las irregularidades, en este caso, sean de particular gravedad.

En otro orden de ideas, la reiteración o sistematicidad puede corresponderse con la idea de reincidencia y, por ende, es un criterio esencialmente cuantitativo sobre un número determinado de ocasiones en que se repite una conducta o su relación con otro tipo de irregularidades. También resulta relevante evidenciar si hay una realización coordinada de irregularidades para alcanzar una finalidad determinada.

No compartimos las ideas desarrolladas en la sentencia, en cuanto a que en el caso se acredita que hubo una sistematicidad en la actualización de las irregularidades, debido a que la organización omitió solventar las irregularidades que fueron observadas por la autoridad fiscalizadora y no solo no se abstuvo de reiterar las mismas, sino que persistió e incrementó las aportaciones realizadas a través de una modalidad que impedía conocer su origen. El criterio mayoritario plasmado en la sentencia establece que hay una pluralidad de irregularidades debido a que se tratan de cincuenta aportaciones en efectivo, las cuales se traducen en el seis punto noventa y ocho por ciento (6.98 %) de los recursos totales utilizados por la organización durante el procedimiento.

A nuestra consideración, no se advierte que la organización tuviera pleno conocimiento sobre que las aportaciones mediante la plataforma “CLIP” implicaran una irregularidad y que, a pesar de ello, persistió en su conducta. Como se ha expuesto, la organización pretendió solventar las observaciones que realizaron las autoridades especializadas en materia de fiscalización. Además, la certeza respecto a la supuesta irregularidad de la conducta se estableció hasta que se resolvió el acuerdo INE/CG196/2020, por lo que no es posible afirmar que la organización pretendió beneficiarse de una estrategia a sabiendas de su irregularidad.

Esto se corrobora porque la propia autoridad administrativa estableció en el acuerdo INE/CG196/2020, la organización ciudadana “Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.” no resultaba reincidente en cuanto a esta irregularidad. Además, el número de irregularidades y los montos involucrados son insuficientes para concluir que la situación obedeció a una estrategia coordinada para influir en el proceso constitutivo.

Por último, tampoco coincidimos con las razones en las que se pretende sostener que la irregularidad fue determinante para el cumplimiento de algunos requisitos y, por ende, para el resultado del procedimiento constitutivo.

El razonamiento presenta diversas deficiencias. **No se explica por qué se justificaría la anulación de las asambleas distritales** que se celebraron o de las afiliaciones que se realizaron durante los meses en los que se reportó el financiamiento proveniente de personas no identificadas (agosto, septiembre y octubre de 2019, así como febrero de 2020). Solamente un porcentaje menor del financiamiento obtenido en cada mes en las actividades dirigidas a lograr el registro implicó la irregularidad en cuestión (4.46 % en agosto de 2019; 0.30 % en septiembre de 2019; 16.77 % en octubre de 2019; y 19.72 % en febrero de 2020). Por tanto, lo sostenible es que las actividades estuvieron financiadas preponderantemente con recursos regulares y de origen plenamente conocido.

El que hubiese un porcentaje de financiamiento en esos meses que presentó una supuesta irregularidad no justifica hacer un ejercicio hipotético a través del cual se anulen por completo las asambleas celebradas o las afiliaciones registradas. La utilización de un porcentaje de financiamiento respecto del cual se desconoce su origen es insuficiente para considerar que existe incertidumbre sobre la autenticidad de la voluntad de la ciudadanía que participó en las asambleas o que se afilió durante esa temporalidad.

La sentencia también asume, sin ningún respaldo, que el empleo de recursos provenientes de una persona no identificada necesariamente vicia la voluntad de la ciudadanía que se afilió a la organización que pretende convertirse en un partido político. Lo anterior considerando que los porcentajes representan un monto menor en relación con el total del financiamiento en los periodos señalados.

Además, al analizar la presunta determinancia de las irregularidades en la sentencia se retoman las razones por las que se tuvieron por satisfechos los criterios previos, particularmente el relativo a la afectación de principios constitucionales. Por tanto, se considera que la argumentación es deficiente.

En ese sentido, al margen de la decisión adoptada en la sentencia SUP-RAP-56/2020 en el sentido de revocar parcialmente los acuerdos INE/CG193/2020 e INE/CG196/2020, para el efecto de que se desarrollara una investigación exhaustiva, cabe precisar que las multas administrativas que se impusieron a la organización actora por las irregularidades en materia de financiamiento son –en principio– la medida adecuada, necesaria y proporcional para disuadir el incumplimiento de las obligaciones a cargo de las organizaciones en armonía con la libertad de asociación, considerando que se sancionó con el doble de los montos involucrados.

En consecuencia, no se advierte que los vicios señalados impliquen un riesgo para el régimen democrático que justifique la negativa de registro como partido político. La autoridad electoral debió privilegiar el ejercicio efectivo de la libertad de asociación y la tutela del pluralismo político, tomando como base que las irregularidades sobre el origen de recursos ya habían sido sancionadas oportunamente y que no había elementos para considerar una particular gravedad ni una sistematicidad.

Por las ideas expuestas, consideramos que la identificación de aportaciones de personas de origen desconocido, equivalentes al ocho punto dieciocho por ciento (8.18 %) y actualizada en la sentencia por la revocación de una conclusión al seis punto noventa y ocho por ciento (6.98%) del total de su financiamiento reportado, no implican irregularidades de tal gravedad como para justificar que se limite el ejercicio de la libertad de asociación de las miles de personas que respaldan la formación del partido político, porcentaje que se ve disminuido con la propia sentencia al revocar una diversa conclusión. Lo anterior, sobre todo si está demostrado que la organización cumplió, en lo general, con su deber de informar periódicamente sobre el origen y destino de sus recursos y con el resto de los requisitos legales necesarios para la procedencia del registro. También se debe resaltar que en este momento sigue siendo materialmente posible que la autoridad electoral verifique el origen de los recursos.

3. Aplicación de criterios diferenciados

Por otra parte, también observamos que tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional fueron aplicados criterios de manera diferenciada para la atención del caso de Libertad y Responsabilidad Democrática A. C en relación con otras asociaciones que sí obtuvieron su registro como partidos políticos.

3.1. Ejercicio de facultades de comprobación

Por ejemplo, en el ámbito administrativo se observa que el INE ejerció sus facultades de investigación y comprobación **requiriendo** a la CNVB distintos datos relacionados con los estados de cuenta bancarios de distintos sujetos respecto de los cuales intentaba comprobar la licitud del origen de los recursos. En cambio, respecto de Libertad y Responsabilidad Democrática A. C, a pesar de que aportó los comprobantes de deposito generados por CLIP y el nombre y RFC de los aportantes, la autoridad administrativa determinó no ejercer sus facultades de comprobación. Esto se muestra enseguida:

Expediente (Casos en materia de fiscalización)	**Asociación**	**Ejercicio de facultades de comprobación del INE respecto sujetos no identificados (¿Requirió a la CNVB?)**	**Postura del TEPJF**
SUP-RAP-51/2020	Fuerza Social por México	SÍ	Asume como válido el ejercicio de la facultad de comprobación ejercida por el INE
SUP-RAP-53/2020	Encuentro Solidario	SÍ	Asume como válido el ejercicio de la facultad de comprobación ejercida por el INE
SUP-RAP-54/2020	Redes Sociales Progresistas	SÍ	Asume como válido el ejercicio de la facultad de comprobación ejercida por el INE
SUP-RAP-57/2020	**Libertad y Responsabilidad Democrática**	**NO**	**No exististe deber del INE de ejercer facultades de comprobación o requerir**

Como se observa, mientras que en tres de los casos antes señalados el INE ejerció sus facultades de comprobación e investigación (aportación en especie de sujeto no identificado) y el criterio mayoritario de la Sala Superior no se pronunció sobre el ejercicio irregular de esa potestad, en el caso de Libertad y Responsabilidad Democrática A. C **el INE no ejerció** esa atribución, además de que el criterio

mayoritario de **la Sala Superior determinó que no existe ese deber de ejercer la comprobación** a pesar de que en ambos casos la función del INE era determinar el origen y la licitud de los recursos efectivamente reportados.

3.2. Interpretación en favor de la constitución de nuevo partido frente a interpretación estricta

En el ámbito jurisdiccional, también observamos que en algunos casos el criterio mayoritario de la Sala Superior adoptó una **interpretación encaminada a maximizar el ejercicio del derecho de asociación** y en pro de la constitución de partidos políticos en casos de duda, mientras que en el caso Libertad y Responsabilidad Democrática A. C se utilizó una interpretación estricta de la regla aplicable.

Enseguida se exponen los casos y la razón de la negativa de registro:

Expediente	¿Obtuvo registro?	Razón	¿Hay alguna gradualidad en el tratamiento de la infracción?
Redes Sociales Progresistas (SUP-RAP-79/2020)	Sí	Si bien existió intervención de **agremiados** del SNTE (1,420 de 330,294 afiliaciones en total) en actividades administrativas de asambleas y de representación por elección de afiliados, no es suficiente para acreditar fehacientemente la prohibición constitucional relativa a la existencia de un mecanismo corporativo gremial tendente a incidir en la conformación de una fuerza política nacional. Para demostrar esto último se tendría que comprobar que se apoyó de forma significativa en la conformación del partido.	Aunque no se tiene por acreditada la falta, esto es porque se atenúa la participación de casi 1,500 agremiados en la constitución del partido por la cantidad, frente al total de las afiliaciones. Se considera que esa cantidad de agremiados no demuestran que el gremio pueda tener jerarquía sobre el resto de los afiliados. No se alcanza la falta porque no se considera cuantitativamente relevante.
Grupo Social Promotor de México (SUP-JDC-2511/2020 y acumulado)	No	Se demostró una alta participación de **agremiados** al SNTE en las tareas necesarias para el registro de la organización como PPN (10,563, de 374, 381 afiliaciones totales).	Sí se tiene acreditada la falta, pues la cantidad de los agremiados que participaron y su forma de participación (aportaciones económicas y utilización de inmuebles), acreditan la intervención de un gremio en la constitución de un partido político. Se utiliza un

		Se comprobó que más de la mitad de las aportaciones recibidas por la organización provienen de afiliados al SNTE. Existen indicios de la utilización de edificios del SNTE en la captación de algunas afiliaciones.	argumento cuantitativo (cantidad de agremiados) con algunos elementos cualitativos (formas de participación).
Fuerza Social por México (SUP-RAP-81/2020)	Sí	Se acreditó la participación de 53 dirigentes sindicales (no solo agremiados), pero no se consideró suficiente para acreditar fehacientemente la prohibición constitucional relativa a la existencia de un mecanismo corporativo gremial tendente a incidir en la conformación de una fuerza política nacional.	No está acreditada la falta por una cuestión cuantitativa (solo 53 agremiados), sin embargo, no se valora -lo cual implícitamente atenúa- la participación de líderes sindicales y no solo agremiados. Este hecho se pudo haber valorado desde un punto de vista cualitativo y se puedo haber llegado a una conclusión distinta.
Encuentro Solidario (SUP-RAP-75/2020 y acumulado)	Sí	Se acreditó la participación de 15 ministros de culto en 5 asambleas (de un total de 239), sin embargo, no confirmó su registro ya que la organización no tiene carácter confesional, ni implementaron una estrategia de índole religioso para captar afiliaciones y/o aportaciones.	Se acreditó la falta prevista normativamente, sin embargo, se consideró que, por la cantidad de ministros de culto, no afectaba de ninguna forma la constitución de la organización como partido. Se atenúo la falta por un criterio cuantitativo, sin introducir elementos cualitativos.
Libertad y Responsabilidad Democrática (SUP-RAP-56/2020)	No	La organización no aportó los elementos necesarios para conocer la identidad final de los aportantes, así como el origen y licitud de los recursos aportados. Las aportaciones en efectivo de personas no identificadas fueron por un importe total de **$1’061,000.00.**	Sí se acreditó la infracción y por ese solo hecho se negó el registro sin otorgarle una lectura gradual, frente a la cantidad de las aportaciones indebidas, como se hizo claramente en el caso de Encuentro Solidario y también, de cierta forma, en los casos de Fuerza Social y Redes Progresistas. Si bien en estos último no se acreditó la falta, es relevante la razón por la cual no se hizo, ya que se atenuó una participación indebida debido a un criterio cuantitativo.
Súmate a nosotros (SUP-RAP-61/2020)	No	Insuficiencia de asambleas (196 de las 200 requeridas) y de afiliaciones (210,434 de 233,945 requeridas).	No aplica

Fundación Alternativa (SUP-JDC-2510/2020)	No	Insuficiencia de asambleas (195 de las 200 requeridas).	No aplica

Respecto de los casos anteriores, observamos que, si bien se interpretaron disposiciones distintas, como lo fueron las reglas en torno a la intervención gremial, la eclesiástica y en materia de fiscalización, las directivas interpretativas utilizadas se emplearon de forma diferenciada, conforme a lo siguiente:

Expediente (Casos en materia de negativa de registro)	Aso**ciación**	**Disposiciones interpretadas**	**Decisión interpretativa**	**Tipo de Interpretación**
SUP-RAP-75/2020 y acumulado	Encuentro Solidario	Prohibición constitucional de intervención gremial	Se estima que la regla debe ser interpretada de manera lo menos restrictiva posible de manera que no es posible identificar que la sola pertenencia a un sindicato genera intervención gremial	**FLEXIBLE** En favor del ejercicio de los derechos y la constitución de partidos
SUP-RAP-79/2020	Redes Sociales Progresistas	Prohibición constitucional de intervención gremial	Se estima que la regla debe ser interpretada de manera lo menos restrictiva posible de manera que no es posible identificar que la sola pertenencia a un sindicato genera intervención gremial	**FLEXIBLE** En favor del ejercicio de los derechos y la constitución de partidos
SUP-RAP-81/2020	Encuentro Solidario	Prohibición constitucional de intervención de ministros de culto	Si bien se acredita la intervención de ministros de culto el numero de casos no es de la entidad suficiente para generar la negativa de registro	**FLEXIBLE** Para conservar los actos válidamente celebrados. Las irregularidades menores no pueden viciar los actos de constitución de un partido
SUP-RAP-56/2020 y acumulados	Libertad y Responsabilidad Democrática	Deberes contables en materia de fiscalización	Las facultades de comprobación del origen de los ingresos de una asociación no pueden ejercerse a pesar de que el sujeto obligado aporte elementos suficientes para intentar detectar el origen de esos recursos	**ESTRICTA** El incumplimiento de una formalidad subsanable impide tutelar el derecho de asociación o cumplir con la función constitucional del INE de verificar el origen licito de los recursos reportados por los sujetos obligados

Como se observa, en relación con los dos temas antes mencionados, Libertad y Responsabilidad Democrática A. C fue tratada de forma mucho más estricta que el resto de las organizaciones.

Además, justamente ese tratamiento fue el que determinó que se le negara su registro.

3.3. Presunción de irregularidad de los efectos de la falta

De igual forma, al analizar la gravedad de la falta la sentencia señala que el dinero reportado que se clasificó como proveniente de persona no identificada se recibió justo en el momento en que la organización tuvo un mayor número de afiliaciones así como que en las fechas en que se registraron esos ingresos se llevaron a cabo un número suficiente de asambleas que de no haberse realizado hubieran imposibilitado a la organización a cumplir el número de reuniones suficientes para obtener el registro.

Al respecto, observamos que en ambos razonamientos se presume de forma equivocada que la irregularidad detectada vició las afiliaciones o la realización de asambleas.

En efecto, la sentencia **trata de presumir** que el dinero de persona no identificada sirvió para “comprar” las afiliaciones o la organización de las asambleas.

Sin embargo, esto no está probado ni justificado de forma fehaciente en la sentencia.

En efecto, lo lógico es pensar que es en el momento en que se tiene el mayor número de afiliaciones es cuando se recibirá el mayor de donaciones de los afiliados. El proyecto busca construir la hipótesis opuesta, pero en realidad no argumenta de forma suficiente y mucho menos prueba esa suposición.

Por ese motivo observamos que la sentencia **construye la gravedad de la falta** y, en consecuencia, la negativa de registro, a partir de una **presunción humana que no tiene ningún respaldo.**

Lo mismo ocurre respecto de la organización de las asambleas. La hipótesis que la sentencia construye es que el dinero recibido —que se clasificó como proveniente de persona no identificada— sirvió para sufragar la organización de las asambleas. Sin embargo, para construir esa hipótesis**, la sentencia utiliza los meses en que los ingresos se recibieron,** cuando en todo caso lo adecuado sería comprobar esa hipótesis a **partir de los egresos de la organización.**

Es decir, nuevamente la sentencia aprobada parte de una presunción de irregularidad al tratar de construir el argumento relativo a que los presuntos ingresos sirvieron para organizar las asambleas, cuando ese dato se pudo en todo caso constatar de forma fehaciente a partir de los egresos de la organización.

Como se adelantó, a partir de los dos razonamientos antes señalados la sentencia juzga a Libertad y Responsabilidad Democrática A. C a partir de una presunción de irregularidad de los efectos de la falta detectada.

Esto contrasta con lo hecho por el criterio mayoritario de la Sala Superior en el otro caso donde se detectó una falta, pero se determinó que esta no era de la entidad suficiente para negar el registro.

En efecto, en el caso de Encuentro Solidario también se detectaron irregularidades como lo fueron la intervención de ministros de culto. Sin embargo, el criterio mayoritario ya no utilizó la presunción de irregularidad de los efectos de la falta que empleó en el asunto de Libertad y Responsabilidad Democrática A. C. Es decir, si hubiera existido consistencia y uniformidad en la aplicación de los estándares empelados, la resolución mayoritaria de cualquiera de ambos casos pudo ser distinta.

Lo anterior resulta central para la percepción de imparcialidad del Tribunal, pues la inconsistencia en la forma en que el criterio mayoritario hace uso de las presunciones en uno y otro caso genera la imagen de que hubo un trato diferenciado, y en el caso de Libertad y Responsabilidad Democrática A. C, que se le juzgó de forma mucho más estricta que a la otra organización mencionada.

4. Vista a contraloría

Finalmente, tampoco compartimos la vista dada a la Contraloría del INE respecto de la actuación de ciertos funcionarios de la autoridad administrativa electoral, máxime que la existencia de un procedimiento pendiente, bajo el principio de presunción de inocencia, razonado incluso en la misma sentencia, no tiene un impacto en el registro de la organización, toda vez que se hace depender del argumento de ciertos consejeros , al momento de emitir su voto, con relación a si otorgaban o no el registro a la organización, a partir de su supuesto desconocimiento de un procedimiento.

5. Conclusión

Por lo expuesto, como adelantamos, desde nuestra óptica, en el presente caso lo procedente hubiera sido modificar el acuerdo INE/CG196/2020 (resolución en materia de fiscalización) y ordenar al INE que efectúe los requerimientos correspondientes para que, con la información que obtenga, evalúe nuevamente el origen de los ingresos de Libertad y Responsabilidad Democrática A.C a fin de determinar si la actividad de la organización es o no ajustada a Derecho. Asimismo, lo procedente también hubiera sido revocar el acuerdo INE/CG274/2020 (negativa de registro), para el efecto de que una vez que el INE contara con todos los elementos necesarios, analizara de nueva cuenta la solicitud de registro correspondiente. En síntesis, lo adecuado hubiera sido ordenar al consejo general del INE que emitiera una nueva resolución en la que se analizara si la organización cumplió o no con los requisitos necesarios para otorgarle el registro como partido político. Toda vez que la sentencia aprobada se aparta de lo antes señalado, formulamos el presente voto particular conjunto.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.