POSICIONAMIENTO DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON LA CONSTITUCIÓN COMO PARTIDO POLÍTICO DE NUEVA CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DENOMINADA FUERZA SOCIAL POR MÉXICO

En este documento desarrollo mi postura respecto de los medios de impugnación relacionados con la constitución como partido político nacional de la organización Fuerza Social por México, en los cuales, respetuosamente, me separo de los razonamientos expuestos en los proyectos, y en su caso, de los efectos propuestos.

A continuación, expreso mis argumentos en cada asunto.

I. SUP-RAP-81/2020 (INTERVENCIÓN DE LA CATEM COMO ENTE GREMIAL)

Descripción del caso

Derivado de diversas denuncias presentadas ante el INE en contra de la organización Fuerza Social por México (FSM) y de la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México (CATEM), la autoridad responsable declaró existente la infracción denunciada por permitir la intervención de una organización gremial y de sus dirigentes, en actividades propias de la conformación de un partido político.

Para llegar a la conclusión anterior, la autoridad responsable realizó un cruce de información con los registros entregados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual proporcionó los listados de los miembros de la CATEM y los sindicatos que la integran. La responsable destacó los cruces realizados entre los nombres de quienes integran las dirigencias de la CATEM y de los sindicatos con los nombres de quienes tuvieron participación directa en las actividades consultivas de FSM (presidentes, secretarios, delegados y auxiliares).

Derivado de este cruce de información obtuvo que existe una coincidencia en los nombres de 68 dirigentes y de 3 miembros de la CATEM y/o federaciones, sindicatos que la integran, con los nombres de personas que tuvieron la participación directa mencionada.

De los 68 casos coincidentes, 32 tienen un cargo de dirigencia en la confederación/federación/sindicato, y además un cargo en FSM.

la autoridad responsable consideró que, dada la relevancia de las atribuciones otorgadas en el Instructivo a los presidentes y secretarios, delegados y auxiliares, como sujetos activos en las actividades de constitución de la organización, su participación cobra importancia.

Destacó como elemento principal para declarar la existencia de la infracción, que quedaba demostrada la intervención de un número elevado de personas que son dirigentes en un ente gremial específico, como lo es la CATEM, en actividades de cargos que se reconocen como directivos dentro del proceso de formación de FSM.

Propuesta circulada

El proyecto del SUP-RAP-81/2020, propone revocar de forma lisa y llana la resolución del Consejo General del INE al calificar los agravios como fundados y suficientes.

En esencia en la propuesta se considera lo siguiente:

a. No se encuentra constitucionalmente prohibida la participación política de dirigentes sindicales en la conformación de partidos políticos nacionales.
b. La sola participación de dirigentes de la CATEM 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.
c. La responsable no refiere de forma alguna la forma en que la participación de esos dirigentes en el contexto de las asambleas incidió en su núcleo, las personas afiliadas y su libertad para ejercer su derecho humano de participación política.
d. La actividad de dirigentes partidistas en el 5.88 % por ciento de las actividades administrativas y de representación en el proceso de conformación de una nueva fuerza política no puede tener por efecto, sin elementos adicionales, tener por acreditada la infracción constitucional.

Para tener por demostrada la afiliación corporativa de la CATEM a la organización, es necesario acreditar de manera directa o indirecta la intervención del ente gremial mediante un actuar positivo indefendible e indudable para a partir de ello establecer la presunción legal de que existe la referida afiliación.

Además, la propuesta enfatiza que por sí solos los elementos obtenidos por la responsable son insuficientes para llegar a la conclusión con un nivel de convencimiento tal que permita concluir la acreditación de la infracción. El cruce de información es un indicio, pero esta prueba requiere determinados elementos para su configuración y la responsable no demuestra la concurrencia de otros hechos generadores de indicios u otros.

La propuesta considera que la eficacia de la prueba indiciaria no parte de hechos aislados, sino de datos unívocos, concurrentes y convergentes cuya articulación y concatenación nos conduzca objetivamente a una verdad formal, a través de una conclusión lógica y natural.

En este sentido, señala que la presencia de líderes sindicales en posiciones claves en la formación del partido pudiera llevarnos a suponer que hay una afiliación corporativa, cuando tenemos otros elementos, como que todos o la mayoría de los asistentes son parte de ese sindicato o bien hubo una convocatoria oficial de la organización para asistir a la asamblea o bien de la obligación a sus agremiados para afiliarse a una organización.

Finalmente, señala que el elemento relevante para la validez de una asamblea, el núcleo propio de su finalidad, es la asistencia de afiliados y que esta sea de manera libre no la forma en que se dirige o lleva administrativamente ese acto, de tal manera que los cargos desempeñados por los dirigentes sindicales no impactan directamente en esa sustancia elemental, de ahí que en la resolución no existe alguna consideración que demuestre la forma en que el desempeño de la función incidió en la libertad de quienes fueron ingresados al sistema.

Postura

Si bien, coincido en que no existen elementos suficientes en este asunto para determinar la existencia de intervención gremial en la constitución de la organización FSM, también considero que no es suficiente que se acredite la simple participación de personas agremiadas para determinar que existe intervención gremial, sino que es necesaria una metodología que delimite las cuestiones probatorias y argumentativas mínimas para acreditar este hecho, y no limitarlo a la eficacia de la prueba indiciaria, la cual, bajo la lógica de la propuesta, lleva a no considerar la relevancia de ninguno de los indicios obtenidos por la autoridad responsable, por ende a revocar de forma lisa y llana la resolución controvertida.

En mi opinión, la cuestión es definir qué actividades concretas suponen tomar parte del proceso de constitución de un partido político por parte de una agrupación gremial; al respecto pueden considerarse dos tipos de intervención: directa o indirecta.

Un primer nivel de participación es la intervención directa de la asociación gremial a partir del uso de sus recursos materiales y humanos propios. Esta intervención se manifiesta, por ejemplo, a través de actividades tales como los siguientes puntos que desarrollo en el caso concreto.

1. Que exista agencia. Que se actúe ostentándose como directivos integrantes del sindicato, en nombre, en cuenta, o en beneficio directo de la organización sindical.

2. Uso, disposición o facilitación de bienes muebles o inmuebles patrimonio de la asociación gremial. Por ejemplo, se actualiza la citada intervención si un sindicato facilita sus instalaciones o equipo para el desarrollo de las actividades de constitución de un partido político, o bien se comprueba el uso de logos, emblemas o propaganda sindical.

3. Financiamiento de la agrupación de ciudadanos que busca constituirse como partido por parte de una organización gremial. Que se evidencie que existe financiamiento directo de la asociación gremial hacia la organización de ciudadanos que pretende constituirse como partido político.

4. Solicitud manifiesta de intervención a la base de la asociación gremial en las actividades propias de la constitución de un partido, incluso mediante coacción. Que se evidencie que existen actos de solicitud de cualquier sujeto relevante dentro de la asociación gremial que pida la intervención de la base asociada para que tomen parte en el proceso de constitución de un partido político.

5. Que se logren afiliaciones por la participación de sindicalizados no relacionados con la organización.

Es posible considerar que este tipo de actividades no se lleven a cabo de forma abierta, manifiesta o evidente, sino que al tratarse de conductas ilícitas que van en contra de una prohibición constitucional, es probable que se lleven a cabo de forma encubierta, velada o simulada.

Esto implica que la intervención prohibida también puede actualizarse a través de una intervención que simula conductas regulares o apegadas a la norma. En este segundo nivel de conductas estarían las siguientes:

Facilitación de recursos de forma encubierta. Es decir, la existencia de actos encaminados a evitar la detección de que la asociación gremial financia a la asociación que busca constituirse en partido político.

La solicitud a la base de la asociación gremial para que intervengan en las actividades propias de la constitución de un partido, incluso mediante coacción, que se realiza de modo que no se deje rastro de la petición.

Este segundo aspecto es especialmente relevante para el caso que nos ocupa. La cuestión supone analizar si una elevada afiliación de miembros de una agrupación gremial implica, por ese solo hecho, la intervención del gremio.

Sin embargo, si se observa una alta participación de los integrantes de un sindicato en la formación de un partido ya sea por la existencia de un alto índice de afiliación de personas que forman parte del gremio o de aportaciones individuales, tal resultado podrá asumirse como de intervención sindical si se comprueban además otros hechos tales como:

a) **Identidad generalizada de la forma o modo en que las conductas se realizan**. Por ejemplo, si se advierte que las aportaciones de los integrantes de la organización gremial se realizan por el mismo monto o en idénticas fechas en una proporción suficiente que permite realizar una generalización.
b) **Coordinación o sistematicidad.** Si se acredita que los integrantes del gremio se movilizan de forma coordinada o dirigida, por ejemplo, si se detectan conductas o patrones que impliquen acarreo de personas a las asambleas de constitución de los partidos políticos; o
c) **Simulación o encubrimiento en el uso de los recursos del gremio.** Que se advierta que el patrimonio o incluso bienes que no forman parte del patrimonio del gremio fueron facilitados por personas al interior del gremio como parte de la intención de que los agremiados intervengan en la formación de un partido como una actividad dirigida desde el gremio.

Lo anterior no quiere decir que sea indispensable que se demuestre que ambas organizaciones sean idénticas, pero los elementos de las que se aprecien esas similitudes sustanciales sí abonan a identificar una estrategia de intervención de la organización gremial. Entre los aspectos a valorar para observar ese tipo de vínculo deben considerarse elementos de coincidencia o continuidad orgánico-funcional, personal y financiera, a saber: ***i)*** una coincidencia sustantiva entre las estructuras u organización; ***ii)*** una similitud sustancial de las personas que los componen, representan o administran; ***iii)*** la identidad en cuanto a la procedencia de los medios de financiación o materiales; entre otros.

Intervención como control a través de construir grupos de veto

Uno de los elementos que la autoridad puede identificar para considerar que la actividad de un sindicato resultó en una intervención en la formación de una organización, es a partir del diseño institucional de la propia organización de ciudadanos y respecto de quiénes tienen posibilidades de controlar el nuevo partido político. De esa manera existe un nivel de análisis del diseño institucional a efecto de estar en posibilidades de determinar si los integrantes de un nuevo partido podrán participar de manera libre y espontánea, o si el partido es susceptible de ser capturado por algún grupo de interés sindical o gremial.

Por estas razones, considero que la resolución debe revocarse para los efectos de reponer el procedimiento y, en atención al principio de exhaustividad, se realicen las diligencias necesarias para que una vez que se obtengan los elementos de prueba suficientes, la autoridad responsable determine si se acredita o desvirtúa la intervención gremial de la CATEM y los sindicatos que la integran.

II. SUP-RAP-51/2020 (APORTACIONES EN ESPECIE NO IDENTIFICADAS)

Descripción del caso

Este asunto se encuentra relacionado con la revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron su solicitud para constituir un partido político nacional.

La autoridad responsable determinó sancionar a la organización por haber recibido 81 aportaciones en especie de personas no identificadas por un monto de $6,864,030.69. Este importe representa el 25.60 % del total de ingresos que recibió, el cual corresponde a $26,811,235.05.

La organización registró aportaciones en especie consistentes en pago de templetes, gorras, alimentos, sonidos, operadores técnicos, arrendamiento de locales para llevar a cabo asambleas y autobuses, pantallas, lonas, sillas y vallas, entre otros conceptos.

Estas aportaciones se soportaron con el recibo de aportación y cotizaciones de cada uno de los conceptos aportados y el nombre del aportante.

La Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) en ejercicio de sus facultades de comprobación requirió a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) información relacionada con los recursos económicos de 109 aportantes a efecto de verificar los cargos bancarios durante el periodo 2017-2019, en especial los recursos económicos de 2019, año en que se llevó a cabo la etapa de realización de asambleas y afiliación de ciudadanos. Esto con la finalidad de contar con elementos para acreditar si los aportantes contaron con recursos para realizar las aportaciones.

También requirió al Sistema de Administración Tributaria (SAT) para verificar la existencia de operaciones entre los proveedores de los servicios y los aportantes o la organización, esto a través de la emisión de facturas digitales (CFDI). De la información obtenida por las autoridades financiera y tributaria, la autoridad fiscalizadora advirtió que en 81 aportaciones no se logró acreditar la capacidad económica de los aportantes para realizar las aportaciones registradas o que en su caso no existía un vínculo entre el aportante y el proveedor o prestador de servicio, o entre estos últimos y la organización, pues no se emitió alguna factura que así lo acreditara.

Lo anterior fue materia de observación en el oficio de errores y omisiones 5630, mediante el cual la UTF solicitó a FSM, presentara la documentación que acreditara el origen de los recursos de las aportaciones.

La organización argumentó, entre otras cuestiones, que no tenía la obligación de comprobar el origen de los recursos con que se pagaron las aportaciones, pues la obligación se limita

a presentar la documentación relacionada con las aportaciones realizadas por los aportantes. La obligación de verificar el origen de los recursos es de la UTF.

En el Dictamen consolidado finalmente se determinó que 81 aportantes no contaron con recursos económicos para realizar las aportaciones y/o no se encontró un vínculo entre los proveedores y los aportantes o la organización, por lo que el CG del INE determinó sancionar a FSM por haber recibido aportaciones en especie de personas no identificadas.

Además, la autoridad responsable sancionó a la organización por faltas formales y sustanciales consistentes en la omisión de presentar documentación que comprobara el origen de los recursos (conclusiones sancionatorias C12, C2 y C9).

Propuesta circulada

1. Aportaciones en especie no identificadas

El proyecto propone revocar de forma lisa y llana la conclusión C10, relacionada con las aportaciones en especie no identificadas, en esencia, porque la autoridad responsable no venció la denominada “presunción de certeza” del origen de las aportaciones a partir de lo reportado por el recurrente, siendo que de presumir un origen diverso le correspondía acreditar de forma fehaciente cuál era este para identificar si resultaba ilícito, lo que no realizó.

La responsable al analizar la documentación presentada por FSM no observó error u omisión alguna sobre la comprobación de las 81 aportaciones que finalmente fueron sancionadas, es decir, que se dio cumplimiento con la norma específica para el caso de aportaciones, en la que se identificó claramente quienes fueron los aportantes por lo que había certeza de los recursos.

El reporte documentado de las aportaciones conforme a la exigencia reglamentaria genera una presunción de certeza en relación con los elementos de la aportación: sujetos, condiciones de otorgamiento, monto y vínculo jurídico, es decir, se presume que los aportantes son las personas identificadas por la organización. Esto constituye una presunción de legalidad sobre las operaciones reportadas y con ello la debida rendición de cuentas.

En el acuerdo INE/CG38/2019, la responsable estableció un parámetro para verificar la licitud del origen de las aportaciones, porque fijó un estándar para la verificación de los recursos que recibieron los recursos a partir del cual existían diversas presunciones trazadas en virtud del monto de las aportaciones.

Esto es, cuando frente a una operación superior a $240,000.00, la responsable ponderaría su actuar mediante circularizaciones con diversas autoridades a fin de indagar sobre la comprobación y capacidad económica de los aportantes, de no contar con los elementos que generaran la capacidad económica y los montos de las aportaciones se presumiría que se estaba frente a aportaciones de personas no identificadas. Sin embargo, cuando las operaciones no excedieran la cifra señalada la responsable debía vencer la presunción de validez de lo que los sujetos obligados estaban reportando como aportación.

En el caso, el proyecto señala que se contaban con documentales públicas consistentes en informes de la CNBV y el SAT que, si bien hacen prueba plena al constituirse en documentos expedidos por autoridades en uso de sus atribuciones, ello sólo es así respecto de los datos contenidos en tal documentación, cuestión distinta al alcance probatorio que pretendió darles la autoridad, por lo que tales pruebas son insuficientes para acreditar que las personas identificadas por la organización como aportantes carecieran de capacidad económica para dicha operación y menos aún concluir que la aportación fue realizada por persona diversa cuya identidad se desconoce.

De ahí que concluya la propuesta que imputar la responsabilidad a la organización es excesiva porque la responsable estaría imponiendo de forma desproporcionada la carga de aportar elementos adicionales a los señalados en el reglamento.

Postura

En este caso, considero que la conclusión que determina la existencia de aportaciones en especie de personas no identificadas debe revocarse para el efecto de que la autoridad responsable realice las investigaciones correspondientes, mediante un procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, y determine, de ser el caso, si nos encontramos ante la existencia de aportaciones no identificadas o se trata de alguna otra conducta infractora en la materia.

Lo anterior, porque si bien la autoridad responsable debe verificar la veracidad de las operaciones realizadas por la organización en cumplimiento a sus obligaciones constituciones y legales, lo cierto es que cuando se trate de determinar el origen lícito de los recursos debe apegar su conducta al principio de exhaustividad para contar con todos los elementos que den certeza del origen de los recursos.

El Consejo General del INE al emitir las reglas de la fiscalización a las que se sujetó la organización civil para realizar el debido reporte y la debida comprobación de sus ingresos y gastos (INE/CG38/2020), estableció que las aportaciones en especie de afiliados o simpatizantes formaban parte del financiamiento privado que podía recibir el sujeto obligado, y que su documentación comprobatoria debía ajustarse a lo previsto en el artículo 107 del Reglamento de Fiscalización.

Además, se reguló el ejercicio de la facultad de comprobación de la autoridad fiscalizadora pues se definió un umbral por el que se realizarían diligencias adicionales a fin de determinar la licitud del origen de los recursos, es decir, con el objeto de verificar si los bienes aportados provenían realmente de las personas registradas o de algún ente prohibido. Este umbral consideró solamente las aportaciones superiores a los $240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 m.n.).

De conformidad con estos supuestos normativos, la autoridad fiscalizadora definió la obligación de ejercer sus funciones constitucionales y legales desde dos perspectivas que subyacen en una misma conducta, pero que versan en supuestos jurídicos distintos.

El primero de ellos está relacionado con la función de comprobar que las aportaciones en especie que recibió la organización se registren contablemente e incluyan la documentación soporte que acredite la intención del aportante, el objeto de la aportación y el costo económico que representa (artículo 107 del Reglamento).

El segundo versa directamente sobre la facultad de la autoridad fiscalizadora de verificar que los recursos que ingresan a las finanzas de la organización tengan un origen lícito el cual se ve reflejado en este caso, en el numeral 4, del inciso a), del método de comprobación del Acuerdo INE/CG38/2020. Por lo que la denominada presunción de certeza debe analizarse a la luz de licitud del origen de los recursos.

Incluso, la regla que aplicó la responsable supuso un cambio de criterio dentro del marco de la revisión, debido a que modificó la presunción que originalmente estableció en el acuerdo INE/CG38/2019, en donde previó que en operaciones relevantes e inusuales superiores a $240,000.00 realizaría las investigaciones correspondientes con las autoridades hacendarias para determinar si los aportantes tenían la capacidad económica para realizar las aportaciones; la autoridad responsable, a partir de una interpretación al artículo 27, fracción III, de Ley sobre el Impuesto a la Renta, determinó que era obligación de la organización comprobar los gastos mayores a $2,000.00, lo cual implicó un cambio de criterio sustancial que alteró la regla fijada originalmente por ésta.

Los requisitos de comprobación de las aportaciones en especie y las reglas presuncionales sobre la recepción de aportaciones de personas no identificadas no pueden ser modificados por la autoridad fiscalizadora durante el proceso de revisión de los informes, pues es necesario que, en atención al principio de seguridad jurídica y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, los cambios en los supuestos normativos y su consecuencia jurídica deben ser conocidos de forma previa a la comisión de los hechos por los sujetos obligados por dichas normas.

Como consecuencia de lo anterior, la responsable de forma incorrecta le atribuyó a la organización la carga de la prueba para demostrar la veracidad de las aportaciones en especie registradas, esto es, el origen de los recursos utilizados para su pago.

Además, la autoridad fiscalizadora de forma indebida limitó los alcances de la fiscalización, pues ante la existencia de elementos que le permitieron cuestionar la licitud de los ingresos de la organización debió actuar de forma diligente y exhaustiva, ejerciendo a plenitud sus atribuciones legales.

No obstante, la información obtenida de las diligencias realizadas con las autoridades financiera y tributarias sí encuentra cabida como un parámetro de una de las líneas a investigación que la autoridad puede agotar, razón por la cual es necesario que la responsable a través de un procedimiento administrativo sancionador despliegue sus facultades de investigación y de forma completa y exhaustiva determine lo que en Derecho corresponda.

2. Comprobación de recursos en efectivo y en especie (C2 y C9)

Descripción del caso

La autoridad responsable en el marco de la revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos hizo del conocimiento a la organización que había localizado registro de aportaciones, las cuales carecían de la totalidad del soporte documental, por lo que le solicitó que presentara los recibos de aportación, los contratos de comodato, la valuación y la credencial de electoral de los aportantes.

En respuesta al requerimiento anterior la organización presentó un escrito identificado como FSXM/0208/2020 mediante el cual solventó algunas observaciones y respecto de las que ahora se analizan la autoridad responsable señaló que no presentó la documentación solicitada, por lo que tuvo por no comprobadas las operaciones relacionadas con los montos por $112,256.00 (C2) y $481,875.00 (C9).

Propuesta circulada

El proyecto considera que son fundados los agravios de la organización porque la autoridad no se pronunció en el dictamen consolidado sobre los escritos presentados por FSM en alcance al escrito FSXM/0208/2020.

De las constancias presentadas como pruebas por la organización se advierte que presentó ante la autoridad responsable el escrito FSXM/0211/2020 el seis de julio, relacionado con la conclusión 2 y, por otra parte, documentación relacionada con la póliza PIG-08/01-2020 correspondiente a la asamblea de Yucatán, esta última presentada el veintiuno de agosto.

Sin embargo, la propuesta señala que respecto de estos escritos no recayó pronunciamiento alguno de la responsable, máxime que tuvo conocimiento de estos pues al remitir el soporte documental de las conclusiones sancionatorias a esta autoridad jurisdiccional como parte de un requerimiento, incluyó los escritos en cuestión. Por lo que la responsable fue omisa y deben revocarse las conclusiones sancionatorias para el efecto de que la responsable se pronuncie sobre estos.

Postura

Respecto a este apartado me separo de los razonamientos del proyecto, pues considero que no le asiste la razón a la organización, pues parte de una premisa errónea al señalar que la autoridad responsable debía valorar los escritos presentados en alcance a su respuesta a los oficios de errores y omisiones. En mi opinión, estos alcances no fueron oportunos, por ende, no estaba obligada a pronunciarse sobre ellos.

Como lo reconoce la organización en su demanda, los escritos en cuestión se presentaron en alcance al escrito que dio respuesta al oficio de errores y omisiones, esto es, fuera del plazo establecido para atender las observaciones de la responsable.

La normatividad es clara al establecer que una vez que se cumpla la fecha límite para la presentación de los informes, la autoridad los revisará, y si durante la revisión se advierte la existencia de errores u omisiones, el órgano fiscalizador lo notificará al sujeto obligado que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de improrrogable, presente la documentación solicitada así como las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes para cada uno de los periodos en revisión; sin embargo, la omisión de la presentación de la documentación no es una falta subsanable.

Considero que los escritos de alcances no significan una extensión de los plazos fatales durante la revisión de los informes.

3.Incidente de excitativa de justicia del SUP-RAP-51/2020.

En este incidente la organización señala una supuesta omisión de esta Sala Superior para resolver de forma urgente el recurso de apelación SUP-RAP-51/2020.

La propuesta circulada considera declarar infundado el incidente, en esencia por las razones siguientes:

- La complejidad del asunto al tratarse de la fiscalización de los recursos.
- Al presentarse el RAP de forma directa ante la Sala Superior, se carecían de la totalidad de elementos para la adecuada integración del expediente.
- De forma inmediata se requirió al INE realizara el trámite correspondiente.

- No hay riesgo de irreparabilidad, la Sala cuenta con atribuciones constitucionales y legales para reparar, en su caso, las violaciones aducidas por el promovente
- De las circunstancias del caso concreto la sentencia se emitió dentro del plazo razonable.

En el proyecto, además se destaca que el promovente incumplió su carga procesal de presentar el medio de impugnación ante la autoridad señalada como responsable lo cual implicó la realización de actuaciones adicionales. Además, presentó el medio de impugnación a menos de 2 horas para que venciera el plazo legal de 4 días, actitud procesal que tampoco abonaría en su pretensión de que el asunto se resolviera en una temporalidad menor (el actor tuvo 6 días naturales para impugnar y decidió presentar la demanda hasta el último día); actitudes procesales que, se afirma, influyeron en el tiempo de resolución.

En mi concepto, el incidente debe desecharse porque al resolverse éste en la misma fecha en que se sesiona y resuelve el recurso de apelación SUP-RAP-54/2020, inmediatamente lo deja sin materia.

En atención a la naturaleza propia de este tipo de incidentes, la autoridad jurisdiccional tiene la obligación de resolverlos de forma inmediata para garantizar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Ello implica que la práctica de resolverlos en la misma resolución en la que se resuelve el medio impugnativo respecto del cual se ha planteado la excitativa de justicia atenta contra el acceso efectivo a la justicia.

Además, no comparto las razones de la propuesta relacionadas con la responsabilidad que se le atribuye a la organización actora por haber presentado de forma directa el medio de impugnación ante esta Sala Superior, así como presentarlo hasta el último día y hora del plazo para interponerlo, pues las personas justiciables se encuentran en su derecho de activar los mecanismos de justicia necesarios para alcanzar sus pretensiones.

En modo alguno podemos considerar que las razones anteriores sean un motivo para justificar que la resolución del recurso de apelación se emite dentro de un plazo razonable.

III. SUP-JDC-2512/2020 (NEGATIVA DE REGISTRO DE FSM)

Descripción del caso

El cuatro de septiembre, el CG del INE determinó negar el registro a FSM como partido político nacional por las razones siguientes:

- ***a)*** Se validó la realización de 19 asambleas, cuando el mínimo requerido es de 20 asambleas estatales.
- ***b)*** Se validaron 227,056 afiliaciones, pero el mínimo requerido es de 233,945 (la organización tuvo una diferencia de 6,889 afiliaciones).
- ***c)*** Se acreditó la participación de entes gremiales en la constitución de la Organización.

Determinaciones del CG del INE para negar la procedencia del registro como PPN a FSM

1. Invalidez de asambleas (criterio dádivas)

De las 26 asambleas estatales realizadas por FSM, el INE identificó, a partir de la certificación de las asambleas celebradas, 4 incidentes en los estados de Tabasco, Veracruz, Tamaulipas y Tlaxcala. Para investigar estas irregularidades, la DEPPP solicitó a los órganos desconcentrados del Instituto realizar la visita aleatoria del 10% de las personas afiliadas válidas asistentes a las respectivas asambleas.

Conforme al análisis estadístico del INE, si en alguna de las asambleas celebradas al menos el 20% de las personas entrevistadas confirmaron algún vicio de afiliación, como la promesa o entrega de dádivas, se declararía invalida por transgredir la libre afiliación de la ciudadanía.

Respecto a los 4 casos: en Tabasco, el 46.27% de las personas localizadas y que proporcionaron información manifestaron que les fue ofrecida o entregada algún tipo de dádiva, además identificaron a dos personas como responsables. En Veracruz, el 15.25% señaló algún vicio en su afiliación. En Tamaulipas, el 42.22% de las personas efectivamente

entrevistadas afirmaron que les fue ofrecida o entregada algún tipo de dádiva, e identificaron a tres personas como responsables. Por último, en Tlaxcala sólo se advirtió un 9.5% de afectación.

Por lo que se invalidaron las asambleas de Tabasco y Tamaulipas, así como las afiliaciones obtenidas en estas.

2. Escritos de ratificación de afiliación

El INE recibió 3,997 escritos correspondientes a 3,960 personas que manifestaron su intención de afiliarse a la organización que busca ser partido político nacional. A lo cual respondió que "de conformidad con lo manifestado en los escritos, si la pretensión de cada persona es hacer valer su afiliación presentada ante este Instituto y recibida el veintisiete de julio de dos mil veinte, no ha lugar, dado que la fecha para que los ciudadanos se afilien a un PPN en formación, ya feneció".

3. Afiliaciones captadas vía aplicación móvil

En un Procedimiento Ordinario Sancionador, aprobado por el Consejo General del INE (INE/CG260/2020), se determinó que no se acreditaba la presunta intervención de organizaciones gremiales o con fines distintos ni el uso indebido de recursos públicos en la captación de afiliaciones, toda vez que no se cuenta con elementos probatorios suficientes. Sin embargo, sí se determinó la existencia de simulación de afiliaciones.

4. Intervención gremial

Derivado de la investigación realizada por la UTCE a través de un procedimiento ordinario sancionador (INE/CG263/2020) se obtuvo lo siguiente:

- Participación de **53 dirigentes de organizaciones sindicales**.
- Fungieron como **presidentes** en las asambleas estatales celebradas por la organización: **2**.
- Fungieron como **secretarios** en las asambleas estatales celebradas por la organización: **2**.
- Fueron **electos (as) como delegados (as)** a la Asamblea Nacional Constitutiva y participaron en ella: **25**.

- Realizaron **aportaciones económicas**: **14 personas que tienen un cargo de dirección gremial en CATEM u otros sindicatos** por un monto acumulado de 394,121.57 pesos.
- Fungieron como **auxiliares**: **39**.

Se identificó que del total de 1,334 de agremiados a los sindicatos y federaciones que conforman CATEM, 46 se encuentran afiliados a su vez a Fuerza Social por México, lo que **representa el 3.45%**.

Así, la responsable determinó que se advirtió la intervención de un ente gremial en la constitución de la organización como partido político, al existir un número importante de afiliados que ostentaron cargos dentro de la organización, como presidentes o secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos en las mismas para acudir a la Asamblea Nacional Constitutiva, auxiliares para recabar las afiliaciones en favor de la organización, se encuentran afiliados al partido político en formación y en algunos casos, realizaron aportaciones para las actividades tendentes a la formación del PPN.

Con el simple acto de afiliación a la organización, de un número importante de personas agremiadas a un sindicato, no es posible acreditar la participación de éste; no obstante, si la participación de los agremiados tuvo un papel de importancia, entonces es distinto, toda vez que sin esa participación el partido no habría podido constituirse.

5. Aportaciones en especie no identificadas (criterio del 20 % de recursos sobre costo promedio)

Conforme al criterio aprobado por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos se considera que cuando los recursos provenientes de personas no identificadas exceden el 20% de los recursos reportados por una organización en proceso de constitución como PPN, respecto del costo promedio por asamblea celebrada, se trata de un comportamiento que incidió de manera significativamente alta en la capacidad de realización de ésta.

El INE estableció que el costo promedio por asamblea celebrada por la organización solicitante es de $1,022,975. Al estudiar las asambleas válidas, encontró que cinco superaban ese rango: **en Campeche el monto de aportación de persona no identificada respecto al costo fue de 23.29%; en Jalisco fue de 111.99%; en Nayarit fue de 51.52%;**

en Quintana Roo fue de 63.12%; en Sinaloa fue de 31.09%; y en Tabasco fue de 39.82%.

Debido a lo anterior, la responsable tuvo por no válidas las asambleas celebradas por la organización en las entidades referidas, así como las afiliaciones recabadas.

Asambleas	Afiliaciones válidas
Campeche	3,659
Jalisco	4,200
Nayarit	4,455
Quintana Roo	4,459
Sinaloa	3,058
Total	**19,831**

Propuesta circulada

1. Nulidad de asambleas por aportaciones de personas no identificadas

Fundado, ya que no puede subsistir la nulidad de 5 asambleas y sus afiliaciones, en virtud de que al resolver el SUP-RAP-51/2020 se revoca la conclusión C10 relativa a las aportaciones en especie no identificadas.

El proyecto señala que, con independencia del estudio de la totalidad de los planteamientos de la OC, es un hecho notorio la revocación de la conclusión 10 en el RAP-51, razón por la cual al tener como base de la nulidad de asambleas tal conducta, por vía de consecuencia debe quedar sin efectos la aplicación del criterio en la resolución impugnada. (se exponen los razonamientos generales de la decisión).

Así, si en una determinación previa este órgano jurisdiccional revocó tal irregularidad, no puede subsistir la nulidad en aquellas asambleas en las que la responsable tomó como base la conducta. Esta situación se da respecto de las asambleas estatales de Campeche, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa en las cuales se recabaron válidamente 19,831 afiliaciones, motivo por el cual deben considerase para efectos de verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma.

2. Acreditación de intervención gremial en la afiliación

Fundado, conforme al SUP-RAP-81/2020, la irregularidad se ha revocado por lo que no puede generar efectos respecto del análisis sobre el otorgamiento del registro a la OC. (se exponen los razonamientos generales de la decisión).

Si la determinación en la que la responsable se basó para la motivación de tal apartado en la resolución de registro fue revocada, por consiguiente, no puede tener efectos en el pronunciamiento sobre el registro de la organización como partido político

La propuesta señala que en atención a los agravios analizados resulta innecesario el estudio del resto de los planteamientos formulados puesto que buscan la revocación de los criterios aplicados por la responsable para considerar la nulidad de las asambleas, sin embargo, al quedar sin materia las conductas originalmente acreditadas por el INE, no tendrían el efecto dado por la responsable.

Con base en lo resuelto, establece que resulta evidente que no serían considerados como inválidas para la organización cinco asambleas estatales y sus afiliaciones. Por lo que, la organización cuenta con suficientes asambleas y afiliaciones para dar cumplimiento a los requisitos exigidos por la norma.

Finalmente, la propuesta señala que al haber resultado fundados los agravios respecto de las aportaciones de personas no identificadas e intervención gremial en la afiliación, se estima que procede la revocación de la resolución que negó el registro para los efectos siguientes:

a) El Consejo General del INE deberá contemplar para el cumplimiento de los requisitos de las asambleas las que habían sido anuladas por intervención gremial y aportaciones en especie no identificadas.
b) A partir de lo anterior, el Consejo General del INE deberá emitir el pronunciamiento correspondiente en relación con el registro dentro de las 48 horas siguientes a la notificación.
c) En caso de que se conceda el registro, se deberán realizar las gestiones respectivas a fin de que se considere la participación del instituto político en

el proceso federal 2020-2021, con las consecuencias jurídicas que estas generen.

Postura

En principio, no coincido con la propuesta en cuanto a que en esta se retoman los razonamientos expuestos en los recursos de apelación SUP-RAP-51/2020 y SUP-RAP-81/2020, respecto de los cuales he manifestado una postura distinta en su análisis y los efectos de estas.

Además, considero que en la propuesta deben establecerse los **estándares razonables para garantizar el derecho a la libertad de asociación en el marco del procedimiento para el registro de partidos políticos.**

En mi opinión 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, 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"

Para determinar si una restricción al ejercicio de libertad de asociación es legítima, como lo es la negativa a la solicitud 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) ; ***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.

Intervención gremial

Respecto al estudio de la intervención gremial considero que en la resolución de registro la autoridad responsable introduce varías pruebas y argumentos que no fueron tomados en cuenta y valorados en la resolución del procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/JMBQ/CG/50/2020 y acumulado UT/SCG/Q/NPM/CG/54/2020. Por tanto, tampoco fueron conocidas por FSM, ni tuvo la oportunidad de alegar con respecto a estas, ni estuvo en aptitud de cuestionar o contradecir.

Las pruebas que el Consejo General del INE introduce en el acuerdo impugnado ante esta instancia son las relativas a que se **identificó que del total de 1,334 de agremiados a los sindicatos y federaciones que conforman CATEM, 46 se encuentran afiliados** a su vez a Fuerza Social por México, que, en algunos casos, realizaron aportaciones para las actividades tendentes a la formación de la organización.

En mi opinión, esas eran pruebas que debieron haberse hecho valer en el procedimiento ordinario sancionador que la autoridad estaba tramitando para efecto de que las valorara en conjunto. Es decir, bajo el principio de la continencia de la causa, la autoridad responsable tenía que valorar todas las pruebas que consideraba idóneas para estimar que existía una intervención gremial, pues con ello se evitan decisiones contradictorias y se abona a la certeza que debe prevalecer en los procedimientos electorales.

Pero, sobre todo, esas pruebas debieron haber sido del conocimiento de la parte afectada para poder garantizar los principios constitucionales de audiencia previa y debido proceso en el entendido de que la parte afectada tiene el derecho de alegar y contradecir todas aquellas pruebas que servirán para negarle un derecho.

El procedimiento ordinario sancionador es el medio más adecuado que tiene la autoridad para depurar, tramitar y probar violaciones electorales que después se quieran utilizar como base para negar el registro de un partido político. Es a partir del procedimiento ordinario sancionador que se debe comprobar la comisión de infracciones, para después valorar en el acto que le otorga el registro si esas infracciones resultan de la trascendencia y gravedad tal que dan lugar a la negativa del registro.

Efectos

Finalmente, respecto de los efectos generales de la resolución de registro deben partir del reconocimiento de que la negativa a la solicitud del registro de un partido político corresponde con una restricción al ejercicio de libertad de asociación y, en ese sentido, las medidas que se establecen pretenden, por un lado, brindar seguridad y certeza jurídica respecto de la legalidad en el comportamiento de FSM durante el proceso de obtención de su registro como partido político y, por el otro, determinar la medida que menos restrinja o afecte el ejercicio del derecho de afiliación involucrado, a la par que, también se reconoce la existencia de mecanismos con los que se puede alcanzar la finalidad de impedir la participación de institutos políticos que hayan vulnerado la normativa electoral de forma grave y sistemática.

Es importante señalar 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 que tengan por objetivo la identificación de irregularidades en el marco del procedimiento constitutivo, tanto ordinarios como en materia de fiscalización. También es relevante tener certeza sobre el cumplimiento de sus obligaciones durante el proceso de obtención del registro como partidos políticos nacionales. 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.

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 diverso procedimiento sancionador electoral, 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 surte efectos constitutivos, con independencia de que para el actual procedimiento haya sido necesario aplazarla.

Lo anterior, encuentra apoyo en un principio de presunción a favor de la formación de los partidos políticos, teniendo en cuenta el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la

libertad de asociación política, de forma tal que, si al momento en que la autoridad se debe pronunciar sobre la solicitud de registro cuenta con los elementos necesarios y suficientes para acreditar el cumplimiento de los requisitos fundamentales estipulados en la ley como es 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 resolver favorablemente. Esto, con independencia de que estén en curso procedimientos sancionadores o los relativos a la fiscalización de los recursos puesto que es preciso resolver en favor de la libertad de asociación, salvo que esté plenamente acreditada una o diversas irregularidades que justifiquen limitarla, supuesto en el cual se deben imponer las sanciones o consecuencias que sean proporcionales a su gravedad.

Con base en el principio de certeza y en virtud de que no es viable la existencia de decisiones contradictorias, considero que los proyectos SUP-RAP-51/2020 y SUP-RAP-81/2020 deberían revocarse para el efecto de continuar con las investigaciones correspondientes. Bajo este supuesto, en tanto no se resuelvan los procedimientos administrativos sancionadores ordinarios y en materia de fiscalización, la autoridad electoral no puede afirmar que FSM haya incurrido en las irregularidades sujetas a estudio en los procedimientos respectivos.

De este modo, como al momento de resolver la presente impugnación no existe determinación alguna en la que se sustenten las irregularidades que consideró el Consejo General como premisas fácticas 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 Fuerza Social por México, tomando en cuenta:

a. Califique como válidas las asambleas de Campeche, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa y sus afiliaciones
b. Considere que no está acreditada la intervención gremial en el proceso de obtención del registro de la organización FSM como partido político nacional.

Así, en los asuntos que considero se deben revocar para efectos, de determinarse la existencia de infracciones en la materia electoral en dichos procedimientos administrativos, el Consejo General **deberá valorar la gravedad y la reiteración de las conductas** y, de

ser el caso, imponer como sanción la **cancelación** del registro como partido político que hubiera obtenido la organización civil[1].

En todo caso, las medidas que, en su caso, lleguen a actualizarse deben juzgarse bajo un estándar de proporcionalidad, a partir de la premisa de que los supuestos de no registro de un partido político y su cancelación de registro deben ser congruentes entre sí y, en último análisis constitucional, coherentes con los principios y valores constitucionales, particularmente con los derechos fundamentales de afiliación y asociación, en el marco de una democracia constitucional liberal igualitaria.

Atentamente

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

[1] La cancelación del registro es una de las posibles sanciones que pueden derivar de un procedimiento sancionador electoral específico cuando un partido político cometa conductas graves y reiteradas de violación al marco normativo. Como se estableció en la ejecutoria recaída en los expedientes SUP-RAP-561/2015 y acumulados.