



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: SUP-JDC-2512/2020

ACTOR: ORGANIZACIÓN DE
CIUDADANOS FUERZA SOCIAL POR
MÉXICO.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

TERCEROS INTERESADOS: PAN,
PRD Y JUAN MANUEL BARRETO
QUIJANO

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: SALVADOR ANDRÉS
GONZÁLEZ BÁRCENA Y JESÚS RENÉ
QUIÑONES CEBALLOS

Ciudad de México, catorce de octubre de dos mil veinte¹.

Sentencia de la Sala Superior que **revoca** la Resolución sobre la solicitud de registro como partido político nacional presentada por la Organización de Ciudadanos denominada “Fuerza Social por México” por la que se determinó que no procede el otorgamiento de registro, conforme a los antecedentes y consideraciones que a continuación se detallan.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	3

¹ En adelante, todas las fechas se refieren al presente año, salvo mención específica.

SUP-JDC-2512/2020

CONSIDERACIONES	6
1. Competencia.....	6
2. Procedencia.....	6
3. Terceros interesados	8
4. Planteamiento de la controversia	9
4.1. Pretensión y causa de pedir	9
4.2. Controversia por resolver	10
4.3. Metodología.....	11
5. Estudio de fondo.....	11
5.1. Nulidad de asambleas por aportaciones de personas no identificadas....	11
5.2. Acreditación de intervención gremial en la afiliación	21
6. Conclusión y efectos.....	28
RESUELVE	29

GLOSARIO

CATEM	Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
Dictamen Consolidado	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 por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte identificado con la clave INE/CG193/2020
La Organización	Organización de ciudadanos denominada Fuerza Social por México, actora en el presente juicio.
INE	Instituto Nacional Electoral
Instructivo	Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los



	requisitos que se deben cumplir para dicho fin
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley General	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
Organizaciones de Ciudadanos	Organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partido político nacional
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
Reglamento	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Resolución	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sobre la solicitud de registro como partido político nacional presentada por la organización denominada "Fuerza Social por México", de número INE/CG275/2020.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Unidad Técnica	Unidad Técnica de Fiscalización

ANTECEDENTES

1. Aprobación de Instructivo. El diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG1478/2018 por el que se expidió el Instructivo, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin.

2. Notificación de intención. El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, Fuerza Social por México, notificó al INE su intención de constituirse como partido político nacional.

3. Aceptación de notificación de intención. El doce de febrero de dos mil diecinueve, la DEPPP notificó a la Organización que fue aceptada su

SUP-JDC-2512/2020

notificación de intención de constituirse como partido político nacional, por lo que podría continuar con el procedimiento.

4. Notificación de agenda de asambleas. El veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, la Organización notificó su agenda de celebración de asambleas estatales, lo cual inició el diecinueve de octubre del mismo año.

5. Certificación de asambleas. Entre el diecinueve de agosto de dos mil diecinueve y el veintitrés de febrero, la DEPPP designó a diversos funcionarios de las Juntas Distritales y Locales Ejecutivas, con la finalidad de que asistieran a las asambleas de la Organización, certificaran su realización y que las mismas cumplieran con los requisitos que la normatividad aplicable mandata.

6. Solicitud de registro. El veintiocho de febrero, la Organización presentó su solicitud de registro ante el INE.

7. Revisión de informes de ingresos y gastos. El veintiuno de agosto, el Consejo General aprobó el Dictamen Consolidado, así como la respectiva Resolución en la que se impusieron diversas sanciones a las Organizaciones de Ciudadanos con motivo de su fiscalización.

8. Impugnación contra la fiscalización (SUP-RAP-51/2020). El uno de septiembre, la parte actora interpuso recurso de apelación a fin de controvertir los actos antes señalados; dicho medio de impugnación fue radicado con la clave de expediente SUP-RAP-51/2020.



9. Procedimientos Ordinarios Sancionadores. El cuatro de septiembre, el Consejo General dictó tres resoluciones² respecto de procedimientos sancionadores, incoados en contra de la Organización.

10. Resolución INE/CG275/2020 (Acto impugnado). El mismo día, el Consejo General emitió la resolución sobre la solicitud de registro como partido político nacional de la Organización, mediante la cual determinó que no era procedente otorgar el registro.

11. Presentación de demanda. El trece de septiembre, la Organización presentó juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano ante la responsable para controvertir la determinación anterior, el cual fue recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el dieciocho de septiembre.

12. Turno e integración del expediente. El dieciocho de septiembre, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó turnar el expediente en que se actúa a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

13. Terceros interesados. Mediante escritos presentados ante la responsable el diecisiete de septiembre, Víctor Hugo Sondón Saavedra, Ángel Clemente Ávila Romero, representantes propietarios del PAN y PRD ante el Consejo General, respectivamente, así como Juan Manuel Barreto Quijano comparecieron al juicio ciudadano en que se actúa, ostentándose con el carácter de terceros interesados.

² Identificadas con claves INE/CG260/2020, INE/CG263/2020 e INE/CG265/2020.

14. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió a trámite el medio de impugnación y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el juicio precisado en el rubro, con fundamento en los artículos 35, fracción III, 41 párrafo segundo, Base VI, 99, párrafo cuarto, fracción V, de la CPEUM; 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79; 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

Lo anterior, al haber sido interpuesto por una organización de ciudadanos en proceso de registro como partido político nacional que aduce, esencialmente violación a su derecho a obtener dicho registro; derivado de la resolución de la autoridad administrativa electoral nacional que lo negó.

2. Procedencia

Se cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 79 y 80 de la Ley de Medios, tal como se detalla a continuación:

2.1. Forma

La demanda cumple con los requisitos formales, ya que el promovente presentó la demanda ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de la Organización, se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos, se identifica el acto impugnado y



se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, a su juicio, les causa el acto reclamado.

2.2. Oportunidad

El medio de impugnación se presentó dentro del plazo legal de cuatro días previsto en el artículo 8, en relación con el diverso 7, apartado 1, de la Ley de Medios, ya que presentó el escrito de demanda el 13 de septiembre, y señala que la resolución reclamada se le notificó el pasado 9 de septiembre.

2.3. Legitimación y personería

La Organización cuenta con la legitimación para acudir a esta instancia jurisdiccional al situarse en la hipótesis prevista por los artículos 13, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios.

Asimismo, se tiene por acreditada la personería de quien acude en representación de la Organización, conforme a la copia certificada de la escritura pública número dos mil quinientos quince llevada ante la fe del licenciado Héctor Rodrigo Sansores López, notario público número noventa y seis en ejercicio y con residencia en el estado de Quintana Roo, en la que se le otorgan facultades de representación legal de la actora.³

2.4. Interés jurídico

El promovente tiene interés jurídico para impugnar el acto que se reclama, porque derivado de ello se le negó el registro como partido político nacional, situación que tiene repercusión directa en su esfera jurídica.

³ La cual se invoca como hecho notorio, al haberla presentado en la demanda del SUP-RAP-51/2020, promovido por la parte actora.

2.5. Definitividad

Se satisface este requisito porque no existe otro medio de impugnación que la actora deba agotar antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

3. Terceros interesados

Los escritos de comparecencia como terceros interesados presentados por el Partido Acción Nacional, Juan Manuel Barreto Quijano y, el Partido de la Revolución Democrática, cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 17, párrafo 4 de la Ley de Medios.

3.1. Forma

Fueron presentados ante la Oficialía de Partes Común del Instituto Nacional Electoral, se hacen constar nombres y firmas autógrafas de los comparecientes, y señalan las razones del interés opuesto al del promovente en que se fundan, así como su pretensión concreta e indican domicilio para oír y recibir notificaciones.

3.2. Oportunidad

Los escritos de terceros interesados fueron presentados oportunamente ante la responsable, dentro del plazo de setenta y dos horas que prevé el artículo 17, párrafo 1, de la Ley de Medios.

Al efecto, de las constancias de publicitación del medio de impugnación se advierte que la presentación de los escritos de tercería ocurrió dentro del plazo de setenta y dos horas previsto en la Ley de Medios, como se muestra a continuación:

NO.	TERCERO INTERESADO	TÉRMINO CONFORME A LA CÉDULA	FECHA Y HORA DE PRESENTACIÓN DE ESCRITO
1	PAN	Desde las 12:00 horas del 14 de septiembre hasta las 12:00	17 de septiembre a las 10:40 horas



NO.	TERCERO INTERESADO	TÉRMINO CONFORME A LA CÉDULA	FECHA Y HORA DE PRESENTACIÓN DE ESCRITO
2	Juan Manuel Barreto Quijano	horas del 18 de septiembre	17 de septiembre a las 11:55 horas
3	PRD		17 de septiembre a las 17:11 horas

3.3. Legitimación

Se reconoce legitimación a los comparecientes para presentar su escrito como terceros interesados en el presente juicio, con fundamento en el artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios, al contar con un interés opuesto al del actor.

3.4. Interés jurídico

Los comparecientes cuentan con un interés incompatible con el de la parte actora, porque pretenden que subsista la resolución impugnada.

4. Planteamiento de la controversia

4.1. Pretensión y causa de pedir

La pretensión de la recurrente consiste en que se revoque la Resolución impugnada a efecto de que se le otorgue el registro como partido político nacional.

Sustenta su causa de pedir en las siguientes cuestiones:

- La emisión de los “criterios-reglas” que imponen de manera ilícita el INE al emitir resolución, que se aparta del orden jurídico y desprecia los derechos fundamentales al violentar los principios constitucionales rectores de la función electoral.
- La interpretación realizada por la responsable es contraria al principio de certeza; puesto que al aplicar normas que no existían

SUP-JDC-2512/2020

de forma previa al inicio del procedimiento de creación y registro de un partido político, ya que se deja en estado de indefensión a las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como PPN.

- Con la emisión del acto impugnado se genera una doble sanción a su representada.
- El criterio que sirvió de sustento para la emisión de unos de los argumentos fundamentales de la misma se encuentra pendiente de resolución ante esta Sala Superior.
- El criterio adoptado por la responsable relacionado con la supuesta obligación de conocer el origen de los recursos aportados por los simpatizantes o afiliados a Fuerza Social por México y sobre el otorgamiento de dádivas, adolecen de una debida fundamentación y motivación.
- De manera errónea la responsable llega a la conclusión que existió afiliación gremial.
- El Consejo General no valoró de forma correcta la totalidad de las constancias que obraban en el expediente integrado con motivo de la solicitud de registro, por lo que no hubo una adecuada valoración probatoria.
- La responsable no considera la voluntad de 3,960 escritos de ratificación de afiliación presentados de manera voluntaria por el mismo número de ciudadanos que se encuentran afiliados a Fuerza Social por México.

4.2. Controversia por resolver

La **litis** del presente asunto consiste en determinar si fue correcto negar el registro como partido político nacional a la Organización a partir de las



distintas cuestiones jurídicas acreditadas por la responsable que derivaron en la nulidad de asambleas y, por ello, la insuficiencia en el cumplimiento de los requisitos para obtener el registro.

4.3. Metodología

La metodología de estudio en la presente ejecutoria se delimita a razón de los temas siguientes:

- Nulidad de asambleas por aportaciones de personas no identificadas.
- Acreditación de intervención gremial en la afiliación.
- Nulidad de asambleas por acreditación de dádivas.
- Análisis sobre la aplicación de criterios.

Lo anterior se abordará en ese orden atendiendo de manera conjunta aquellos planteamientos que guardan relación con aspectos similares a partir de lo que se formula en el escrito de demanda, lo que no genera un perjuicio al recurrente puesto que se analizará la totalidad de planteamientos expuestos, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000.⁴

5. Estudio de fondo

5.1. Nulidad de asambleas por aportaciones de personas no identificadas

⁴ **Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

Tesis de la decisión

Resulta **fundado** el agravio ya que no puede subsistir la nulidad de cinco asambleas con las afiliaciones ahí captadas en virtud de que, al resolver el SUP-RAP-51/2020 esta Sala Superior revocó la conclusión vinculada con aportaciones de personas no identificadas, siendo esta la base sobre la cual estableció el criterio aplicado en la resolución impugnada.

Consideraciones de la responsable

Al momento de resolver sobre el registro de la Organización, el Consejo General determinó su negativa al no haber alcanzado el umbral de asambleas y afiliaciones lo que concluyó previa anulación de diversas asambleas por la realización de conductas infractoras como lo fue la aportación de personas no identificadas.

La acreditación de la irregularidad mencionada se actualizó en el Dictamen Consolidado y la Resolución aprobados por el Consejo General en relación con los informes de ingresos y gastos de las Organizaciones de Ciudadanos en cuya conclusión 10 se estableció:

“La OC recibió aportaciones de personas no identificadas, por \$6,864,030.69.”

En ese caso, el criterio aplicado por la responsable consistió en anular aquellas asambleas en las que existieron aportaciones de personas no identificadas cuyo valor total ascendía a más del veinte por ciento del costo promedio por asamblea.

Para tal cálculo se consideró el monto total de los recursos utilizados por la Organización para la celebración de asambleas estatales y se dividió entre el número de asambleas realizadas, en el caso, el monto total de recursos fue de \$26,597,358 y el número de asambleas fue de 26, lo que arrojó un costo promedio por asamblea celebrada de \$1,022,975.



Sobre ese monto, la responsable consideró todas aquellas asambleas en las que existieron aportaciones no identificadas superiores al veinte por ciento de tal costo promedio, las cuales fueron anuladas al tratarse de un comportamiento que, a juicio de la responsable, incidió de manera significativamente alta en la capacidad de realización de dichas asambleas lo que se refleja en la siguiente tabla:

Asamblea estatal	Afiliaciones válidas	Monto de la aportación	Costo promedio por asamblea celebrada	% de la aportación respecto al costo promedio
Campeche	3,659	\$238,273.57	\$1,022,975.00	23.29%
Jalisco	4,200	\$1,145,678.24		111.99%
Nayarit	4,455	\$527,000.00		51.52%
Quintana Roo	4,459	\$645,750.00		63.12%
Sinaloa	3,058	\$318,000.00		31.09%
Tabasco	4,973	\$407,380.00		39.82%

Cabe destacar que, aunque la asamblea de Tabasco se encontró en ese supuesto, no se anuló por la aplicación del criterio en comento ya que se había anulado por la acreditación de dádivas.

En consecuencia, resolvió la nulidad de 5 asambleas estatales junto con las 19,831 afiliaciones que habían sido consideradas como válidas lo que, considerado en conjunto con el resultado de otros criterios adoptados, derivó en la negativa del registro de la Organización como partido político nacional.

Planteamientos de la recurrente

A fin de que se revoque la resolución controvertida, la recurrente presenta como agravios los siguientes:

Se alega exceso del Consejo General en uso de su facultad reglamentaria al adoptar el criterio de nulidad de asambleas y afiliaciones derivado del porcentaje de aportaciones de personas no identificadas respecto del costo promedio por asamblea para lo que plantea:

SUP-JDC-2512/2020

- La determinación que ahora se impugna estaba sujeta a lo que se resuelva en definitiva en un medio de impugnación pendiente de resolver -SUP-RAP-51/2020- por lo que la responsable no debió considerarlo en la resolución impugnada.
- No existe alguna norma que permita invalidar la asamblea y las afiliaciones generadas en esta cuando se desconozca el origen de los recursos otorgados por los simpatizantes.
- Violación al artículo 22 de la CPEUM, ya que la responsable no cumple con la regla de gradualidad o proporcionalidad de la sanción, puesto que aplicó la misma consecuencia jurídica para los casos en que se desconozca el origen de los recursos por un porcentaje mayor al 20%.

También plantea la indebida acreditación de la conducta infractora a partir de los siguientes agravios:

- La determinación carece de una indebida fundamentación y motivación ya que la responsable pretende sustentar su determinación en los artículos 55, párrafo 1 de la Ley de Partidos, en relación con el numeral 121, párrafo 1, inciso I) del Reglamento, los cuales establecen la prohibición de recibir aportaciones de personas no identificadas.
- Indagar en el origen de las aportaciones a partir de una obligación inexistente implicó una intromisión a los datos estrictamente personales de los simpatizantes y afiliados que realizan aportaciones.
- Conforme al artículo 60 de la Ley de Partidos, la fiscalización es de estricto derecho, por lo que está sujeta a la reserva de ley.
- No existe norma que obligue a las Organizaciones a verificar el origen de los recursos que les son aportados, por lo que se modifica



o altera la Ley de Partidos y la Ley General para generarles una nueva obligación.

- La norma aplicada es contraria a la Constitución al imponer una carga a las Organizaciones de Ciudadanos en cuanto les exige fiscalizar los recursos que les son aportados, al grado de investigar el origen lícito de los mismos, lo que restringe los derechos de asociación y de participación política.
- Las organizaciones son entes de carácter civil y aún no de interés público, por lo que la imposición de la obligación de indagar sobre la licitud de las aportaciones resulta desproporcionada, más aun cuando no se cuenta con la misma estructura que un partido político.
- La responsable no ejerció de forma completa su facultad investigadora, siendo que a ella le corresponde allegarse de la información necesaria para sustentar el Dictamen y la Resolución, en tal sentido:
 - Debió contar con mayores elementos para corroborar la capacidad económica de los aportantes, así como su fuente de ingresos.
 - Se discrimina a las personas que no cuentan con alguna cuenta bancaria, lo que violenta los derechos humanos de los aportantes, al no considerar válidos los ingresos de estos ciudadanos provenientes de fuentes no bancarizadas.
 - La responsable se limitó a contrastar la información contable, financiera y fiscal que las autoridades le proporcionaron, pero debió requerir contratos de prestación de servicios, cuentas de crédito, y mayor información jurídica, contable y

SUP-JDC-2512/2020

fiscal para acreditar la solvencia económica de los aportantes, a quienes no se les realizaron requerimientos.

- Las pruebas empleadas por la responsable no pueden acreditar la conducta infractora ya que:
 - La inexistencia de flujos excedentes entre ingresos y gastos en las cuentas de los aportantes es insuficiente para presumir que no cuentan con recursos y, por ello, demostrar que las aportaciones se realizaron por sujetos indeterminados.
 - Se pretende revertir la carga de la prueba hacia el recurrente para demostrar su inocencia, a pesar de que es el INE quien debe desplegar su actividad punitiva.
 - No existió metodología de la responsable para la acreditación de la conducta al usar de manera tendenciosa la información que tomó de base como medio de prueba, de la cual debió darle vista para estar en oportunidad de defenderse.
 - De los informes de las autoridades no se tuvo por acreditado que los aportantes estén involucrados en actividades ilícitas o sospechosas, de ahí que no podían calificarse como ilícitas sus aportaciones lo que, al tenerse por cierto, violenta la presunción de que tales personas tienen un modo honesto de vivir y conducir su conducta en el marco de la ley.
- La conducta sancionada debió ser considerada como una falta formal porque sólo consistió en la omisión de presentar documentación adicional a la exigida en el Reglamento, lo que en modo alguno impidió constatar el origen lícito de los recursos.



Consideraciones que sustentan la tesis

Como se adelantó, resulta **fundado** el agravio puesto que, con independencia del estudio de la totalidad de sus planteamientos, es un hecho notorio para esta Sala Superior la revocación de la conclusión 10 del Dictamen Consolidado INE/CG193/2020 y la Resolución INE/CG196/2020 relativa a las aportaciones de personas no identificadas, dentro de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-51/2020, 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 respectivo en la Resolución impugnada.

En efecto, en un primer momento el Consejo General emitió su determinación respecto de los ingresos y gastos de las Organizaciones de Ciudadanos, lo que se aprobó el veintiuno de agosto, en donde se sancionó a la recurrente por haber recibido aportaciones de personas no identificadas por un monto de \$6,864,030.69.

Con posterioridad, el cuatro de septiembre la responsable resolvió sobre el registro de las Organizaciones de Ciudadanos. Para el otorgamiento o no del registro solicitado se analizó el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable dentro de lo cual se exige la realización de veinte asambleas estatales⁵ y contar con un número mínimo de afiliaciones equivalente al 0.26% del padrón electoral federal utilizado en la última elección federal ordinaria, que en el caso asciende a 233,945 personas.

⁵ Siendo este el régimen elegido por la Organización y no por asambleas distritales.

SUP-JDC-2512/2020

La recurrente cumplió inicialmente con tales umbrales mínimos puesto que acreditó la realización de veintiséis asambleas estatales, es decir, seis más del mínimo; y un total de 246,887 afiliaciones de manera preliminar.

Sin embargo, del análisis de diversos criterios, la responsable resolvió que debían anularse algunas de tales asambleas con las afiliaciones en ella recabadas como sucedió en el caso de aportaciones de personas no identificadas que hubieran incidido de manera significativamente alta en la capacidad de realización de dichas asambleas.

Para llegar a tal conclusión partió de lo establecido en el Dictamen Consolidado y la Resolución relativos a la fiscalización de la Organización y anuló por este supuesto cinco asambleas invalidando 19,831 afiliaciones.

Por otra parte, la recurrente acudió a esta Sala Superior en un primer momento a fin de buscar la revocación de la conducta sancionada en la conclusión 10 relativa a la fiscalización de la Organización, la cual se reflejó en el Dictamen Consolidado y la Resolución mencionados exponiendo diversos argumentos dentro de los cuales destaca:

- Uso excesivo de la facultad reglamentaria del INE.
- Indebida acreditación de la conducta:
 - Falta de exhaustividad en la investigación.
 - Inadecuada valoración probatoria.
 - Omisión en responder planteamientos expuestos en uso del derecho de defensa.
- La falta se calificó de incorrectamente pues debió ser formal.



Al resolver el medio de impugnación, se determinó que fue incorrecta la acreditación de la conducta puesto que la responsable no venció la 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 en el caso no realizó.

En concreto, los razonamientos giraron en torno a que la recurrente cumplió en un primer momento con lo que el Reglamento exige para la comprobación de las aportaciones en especie lo que genera una presunción de licitud de la operación y de certeza en el origen de los recursos al haber identificado a cada aportante.

Lo anterior, considerando que las aportaciones observadas no superaban el monto de \$240,000.00 lo que a partir de la normativa aplicable significaba la observancia de un estándar probatorio distinto que para aquellas aportaciones mayores, respecto de las cuales la responsable estableció cómo debía acreditarse la posible aportación de personas no identificadas.

Así, al encontrarse en ese supuesto, la responsable debía acreditar mediante elementos probatorios suficientes esa nueva conducta, puesto que existía una presunción de licitud de las aportaciones reportadas, al comprobarse con la documentación exigida por el Reglamento.

En ese caso, se resolvió que a los elementos probatorios considerados por la responsable no generan indicios de forma unívoca y suficiente para desvirtuar tal presunción de certeza sobre el origen de los recursos, en específico, de la identidad de los aportantes que fueron identificados por la Organización y, si se pretendía desconocer que ellos erogaron los recursos, la falta de comprobación fiscal de las operaciones así como de bancarizar el pago de los bienes o servicios no resultaba suficiente.

Ello, dado que por la forma en que se acredita la prueba de indicios, debían desvirtuarse otras hipótesis como lo era el posible pago en efectivo

SUP-JDC-2512/2020

a los proveedores, la comprobación por medios no fiscales, o que los bienes no eran propios, entre otros.

Finalmente, se señaló que en esas operaciones pesaba un principio de buena fe respecto de los aportantes y la forma en que realizó las operaciones por lo que debía ser la responsable quien acreditara un proceder distinto y no pretender que la Organización acreditara su inocencia.

Por tales razonamientos, se resolvió revocar la conclusión 10 y, por ende, quedó sin efecto la sanción impuesta.

Por lo antes mencionado debe revocarse la Resolución combatida puesto que al anular diversas asambleas, el Consejo General partió de la existencia de una irregularidad relacionada con el origen de los recursos utilizados por las organizaciones de ciudadanos, en concreto, el haber recibido aportaciones de personas no identificadas, considerando tal conducta significativa para la realización de asambleas en algunos casos por lo que procedió a anular tales asambleas estatales.

Así, si en una determinación previa este órgano jurisdiccional revocó tal irregularidad, por vía de consecuencia no puede subsistir la nulidad en aquellas asambleas en las que la responsable tomó como base la citada conducta.

Tal planteamiento descansa en el hecho de que no puede preservarse una determinación sustentada en otra que ha quedado sin efecto pues ello deja sin materia su causa generadora.

En el caso, la responsable parte de la existencia de una irregularidad determinada con motivo de la fiscalización de las Organizaciones de Ciudadanos, sin embargo, al haber sido revocada, procede a su vez la revocación de la nulidad creada a partir de la existencia de tal conducta.



Esta situación se da respecto de las asambleas estatales de Campeche, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa en las cuales se recabaron válidamente 19,831 afiliaciones, motivo por el cual deben considerarse para efectos de la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma para el otorgamiento de registro.

En mérito de los razonamientos expuestos, resulta **fundado** el agravio y suficiente para revocar la determinación por cuanto a este apartado, sin que sea necesario estudiar el resto de los planteamientos expuestos sobre la nulidad de estas asambleas al haber alcanzado su pretensión.

5.2. Acreditación de intervención gremial en la afiliación

Tesis de la decisión

Los planteamientos de la recurrente son **fundados** puesto que, conforme a lo resuelto en el 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 Organización.

Consideraciones que sustentan la tesis

Los agravios son esencialmente **fundados**, al constituir un hecho notorio para esta Sala Superior⁶ que la determinación del Consejo General que acreditó la existencia de actos concretos de intervención gremial, suficientes para demostrar la transgresión al artículo 41, Base I, párrafo 2,

⁶ Con sustento en el artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios y la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./j. 43/2009, *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página 1102.

SUP-JDC-2512/2020

de la CPEUM ha sido revocada por esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-81/2020.

En efecto, la responsable sustentó su determinación, esencialmente, en los elementos que se tomaron en consideración en la resolución INE/CG263/2020 recaída al Procedimiento Ordinario Sancionador UT/SCG/Q/JMBQ/CG/50/2020 y su acumulado UT/SCG/Q/NPM/CG/54/2020, con motivo del cual se acreditó la existencia de los actos referidos a manera de infracción y se impuso una multa; haciendo la precisión la autoridad responsable de que la resolución impugnada en esta vía no podría considerarse como una doble sanción impuesta a la apelante.

No obstante, dicho procedimiento ordinario sancionador versó únicamente respecto de la acreditación y sanción de faltas en materia de constitución de nuevos partidos, mientras que lo resuelto en el acuerdo impugnado tiene que ver con el cumplimiento de los requisitos formales y materiales para ser registrado como partido político.

Ahora bien, como se ha mencionado, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-81/2020 promovido por la hoy recurrente contra la resolución INE/CG263/2020 se determinó revocar el acto impugnado, al considerar que la sola participación de dirigentes sindicales en actos administrativos y de representación en el contexto de las asambleas celebradas por las organizaciones ciudadanas que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales, sin que la misma represente un porcentaje significativo en el total de actividades desempeñadas, **es insuficiente para actualizar la prohibición establecida en el artículo 41, Base I, párrafo segundo de la Constitución Federal**, consistente en el uso de mecanismos corporativos gremiales para conformar una nueva fuerza política, lo anterior, con sustento en las consideraciones siguientes:

- La prohibición contenida en el artículo 41 de la CPEUM debe entenderse en el sentido de que la afiliación de la ciudadanía a una



organización que pretende constituirse como partido político, o a un partido político con registro, únicamente puede llevarse a cabo en forma libre e individual, y no a través de mecanismos corporativos.

- Para determinar que se está llevando a cabo una afiliación corporativa es necesario acreditar que se hayan llevado a cabo actos o que existan normas concretas, mediante las cuales, una asociación o un partido político hubiese utilizado su presunta influencia para “presionar” o “manipular” a sus asociados para que se unan a ese instituto político.
- Desde el punto de vista normativo, no existe impedimento, para que la autoridad administrativa electoral tome en cuenta pruebas indirectas al resolver, es decir, que, con base en ellas, pueda sustentar su decisión.
- Para tener por demostrada la afiliación corporativa en el caso de la CATEM en la organización ciudadana que pretende constituirse en partido político, es necesario acreditar de manera directa o indirecta la intervención de la primera mediante un actuar positivo, identificable e indudable, para a partir de ello, establecer la presunción legal, de que existe la referida afiliación.
- De lo razonado por la autoridad responsable, se concluye que partir del hecho conocido relativo a las personas que participaron en el proceso mediante el cual la organización recurrente pretende constituirse como nuevo partido político en cargos de presidencia, secretaría, auxiliar y delegados; la autoridad responsable llegó a la convicción que se despejaba la incertidumbre en relación con el hecho por conocer, en el caso, la afiliación corporativa de la CATEM en la organización ciudadana que pretende constituirse en partido político.
- Sin embargo, esta Sala Superior considera esos elementos, por sí solos, son insuficientes para llegar a esa conclusión con un nivel de

SUP-JDC-2512/2020

convencimiento tal, que permita concluir en la acreditación de la infracción constitucional inmanente en la afiliación corporativa.

- El cruce de información o conciliaciones entre los nombres de los dirigentes de la CATEM y el listado de presidentes, secretarios, delegados y auxiliares de la organización es un indicio de que podría haber alguna intervención por parte de esa organización sindical en la formación del partido, sin embargo, la responsable no demostró la concurrencia de otros hechos generadores de indicios u otros, que guardarán relación con el hecho a acreditar.
- Lo anterior se advertía claramente de las diligencias llevadas a cabo por la UTCE para obtener el cruce de información, así como de las constancias que en su momento la DEPPP le hizo llegar al procedimiento sancionador.
- La autoridad administrativa electoral obtuvo una lista de los nombres de los dirigentes de la organización sindical, sin algún elemento distintivo como el RFC o CURP, además de que la propia autoridad laboral que fue requerida, refirió que la CATEM es una confederación que comprende diversas organizaciones sindicales, las cuales tienen sus registros en las diferentes Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje del país. Por lo que la relación remitida de dirigentes no era concluyente, debido a que la demás información no obra en poder de la autoridad laboral federal.
- Del contenido de las actas de asambleas no se advierten manifestaciones vinculadas, con la CATEM, alguno de sus sindicatos, federaciones o confederaciones o de la vida sindical en general y la autoridad responsable no proporcionó algún otro elemento que pudiera llevar a presumir la intervención sindical de la CATEM en la formación del partido político.
- Por lo que el cotejo o cruce de los nombres obtenidos por la autoridad laboral federal como dirigentes de la CATEM y de los



nombres de quienes fungieron en funciones esenciales para la formación del partido, no son concluyentes al no contarse con elementos certeros que lleven a afirmar que se tratan de las mismas personas y no de homonimias entre los nombres de las personas que participaron en ambas actividades.

- Tampoco se demostró que quienes asistieron fueron personas que pertenecen algún sindicato o tienen relación con la CATEM, de manera tal que se pudiera suponer una posible presión por parte de dirigentes de la CATEM respecto de los demás asistentes a las asambleas.
- La simple coincidencia entre los nombres de algunos dirigentes de la CATEM y de algunas de las personas que realizaron funciones relevantes en la conformación del partido, no es un hecho concluyente para establecer que existe efectivamente una intervención de un sindicato en la formación del partido.
- El elemento relevante para la validez de una asamblea, el núcleo propio de su finalidad, es la asistencia de afiliados en el número previsto en la normativa y que ésta sea de manera libre, al menos, en la resolución impugnada, no existe alguna consideración tendente a demostrar la forma en que el desempeño de esa función incidió en la libertad de quienes fueron ingresados al sistema.

Asimismo, debe resaltarse que en la resolución INE/CG263/2020, en el apartado “b. Aportaciones que los integrantes de la dirigencia de la CATEM hubieran podido realizar a la organización de ciudadanos FSM”, se determinó que no existió prueba, **ni siquiera indiciaria**, de la que se desprendera que respecto a la controversia planteada en las quejas la organización de ciudadanos hubiera aprovechado los eventos de la CATEM para realizar sus asambleas constitutivas o que hubiera recibido aportaciones de las que se desprendera la intervención de la confederación o los dirigentes que fueron señalados en esa causa, en la

SUP-JDC-2512/2020

formación del referido partido político; tal determinación permaneció firme al no haber sido materia de controversia en dicha resolución.

Ahora bien, ello es relevante puesto que la responsable, a partir del considerando 85 de la Resolución denominado “**De la participación de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente a la formación de Partidos Políticos Nacionales**” consideró que lo resuelto en el INE/CG263/2020 resultaban actividades que fueron fundamentales para la constitución del partido político.

Finalmente, concluyó que se actualizaba la prohibición constitucional fijada en el artículo 41, Base I, párrafo 2, de la CPEUM en razón del número de participantes, de las aportaciones realizadas, de las afiliaciones recabadas y de las funciones realizadas, las cuales no pueden considerarse que se limitan al ejercicio de su derecho de asociación consagrado en el artículo 9 de la CPEUM.

Por lo tanto, si la determinación en la que la responsable se basó para la motivación de tal apartado en la Resolución fue revocada, por consiguiente, no puede tener efectos en el pronunciamiento sobre el registro de la Organización como partido político nacional puesto que carecería de eficacia jurídica.

En consecuencia, al quedar desvirtuados los elementos invocados por la responsable para sustentar el acuerdo impugnado en el apartado que nos ocupa, lo conducente es que esta Sala Superior declare esencialmente **fundados** los agravios del recurrente.

Con base en los agravios que han sido analizados y atendiendo a su calificativo, se considera que 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.



Así, la Organización cuenta con suficientes asambleas y afiliaciones para dar cumplimiento a los requisitos exigidos por la norma para el otorgamiento de su registro.

Al respecto, es importante considerar que, como se ha precisado con antelación, originalmente la recurrente contaba con veintiséis asambleas y 246,887 afiliaciones de manera preliminar, de las cuales algunas fueron anuladas como a continuación se muestra:

Causal de nulidad	Asamblea estatal	Afiliaciones válidas
Dávivas	Tabasco	3,343
	Tamaulipas	3,516
Aportaciones de personas no identificadas	Campeche	3,659
	Jalisco	4,200
	Nayarit	4,455
	Quintana Roo	4,459
	Sinaloa	3,058

Adicionalmente, el Consejo General consideró que la recurrente al utilizar la estructura y la capacidad organizativa de un ente gremial para hacer posible diversas actividades directamente relacionadas al proceso de su registro como partido político, lo cual, del análisis de los elementos que conformaron la irregularidad, por su magnitud cuantitativa y su impacto cualitativo, generó la suficiente convicción para considerar que existió una intervención por parte de afiliados a la CATEM que fue determinante en la búsqueda de la Organización para constituirse como partido político nacional.

Es decir, se actualizaron los supuestos previstos por el artículo 41, párrafo segundo, Base I, párrafo 2, de la CPEUM consistente en la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social distinto en la creación de un partido político.

Si bien por dicha cuestión no se invalidó asamblea alguna, lo cierto es que fue tomado en cuenta por la responsable para su determinación.

SUP-JDC-2512/2020

Después de lo anterior, se determinó que la Organización contó únicamente con **19 asambleas** y **227,056 afiliaciones válidas** por lo que no completó el mínimo exigido por la normativa.

Ahora bien, con base en lo resuelto, resulta evidente que no serían consideradas como inválidas para la organización cinco asambleas estatales, con lo que se encontraría por encima del umbral mínimo exigido por la norma; asimismo, por cuanto a las afiliaciones, deberían ser consideradas válidas en consecuencia 19,831, esto es, recuperarían más de las 6,889 requeridas para alcanzar el número de afiliaciones mínimo.

Por tal motivo, se considera innecesario el estudio del resto de los agravios puesto que la Organización alcanza con lo resuelto su máxima pretensión, lo que resulta justificante suficiente para no proceder a su análisis.

6. Conclusión y efectos

Al haber resultado **fundados** los agravios respecto de las aportaciones de personas no identificadas y de la infracción por intervención gremial en la afiliación, esta Sala Superior estima que procede la **revocación** de la Resolución para los siguientes efectos:

- a) El Consejo General deberá contemplar para el cumplimiento de los requisitos las asambleas que habían sido anuladas por las causales antes mencionadas, así como las afiliaciones correspondientes.
- b) A partir de ello, deberá emitir el pronunciamiento correspondiente en relación con el registro de la Organización dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia.
- c) En caso de que proceda conceder el registro, se deberán realizar las gestiones respectivas a fin de que se considere la participación del partido político nacional en el proceso electoral federal 2020-2021 con las consecuencias jurídicas que esto genere.



d) Hecho lo anterior, deberá informar a esta Sala Superior dentro de las 48 horas siguientes sobre el cumplimiento de la sentencia.

Con base en los razonamientos de hecho y de derecho que han sido expuestos, esta Sala Superior:

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la Resolución INE/CG275/2020 para los efectos precisados.

NOTIFÍQUESE conforme a derecho.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **unanidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, 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.

VOTO RAZONADO QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, RESPECTO A LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE AL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO 2512/2020⁷

La suscrita coincide con el sentido de la sentencia emitida por esta Sala Superior en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano indicado, que revoca la resolución identificada con la clave INE/CG275/2020 para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁸ contemple para el cumplimiento de los requisitos las asambleas que habían sido anuladas derivado de las aportaciones de personas no identificadas, así como las afiliaciones correspondientes y, partir de ello, emita el pronunciamiento correspondiente en relación con el registro de la organización dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia.

Sin embargo, formulo voto razonado, a fin de señalar mi posición respecto al tema de nulidad de asambleas por aportaciones de personas no identificadas, en virtud de que tiene como base lo resuelto en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-51/2020 interpuesto por dicha organización ciudadana, en el cual voté en contra.

En dicho recurso se determinó revocar lisa y llanamente la sanción impuesta por el INE en relación con las aportaciones de personas no identificadas, razón por la cual, al ser la base para la nulidad de asambleas, por vía de consecuencia se dejó sin efectos la aplicación del criterio respectivo, con lo cual la organización ciudadana recuperaba cinco

⁷ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

⁸ En adelante INE.



asambleas estatales y las diecinueve mil ochocientos treinta y una afiliaciones correspondientes.

En mi caso voté en contra del asunto, ya que a mi consideración resulta incorrecta la decisión de la mayoría de revocar lisa y llanamente la sanción impuesta por el INE, 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.

Para poner en contexto el caso, cabe precisar que el veintiuno de agosto de este año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los acuerdos 193 y 196 de este año, relativos al dictamen y resolución derivados 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 por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte.

De diversos requerimientos a distintas autoridades, el INE le solicitó a la organización civil que aclarara y proporcionara elementos de prueba e información que otorgara certeza respecto del origen de las aportaciones en especie y de quiénes las realizaron, es decir, el INE dio oportunidad a la organización de que atendiera las inconsistencias detectadas.

Posteriormente a ello, el INE determinó sancionar a la organización ya que no tuvo por acreditado que ochenta y un aportantes hayan pagado por los bienes y servicios otorgados en beneficio de la organización por aportaciones en especie, por lo que desconoce la identidad del aportante que realmente pagó los servicios.

La mayoría de los integrantes del Pleno determinó que el INE no venció la presunción *iuris tantum* relativa a la de certeza del origen de las aportaciones, a partir de considerar que no hay pruebas suficientes que

SUP-JDC-2512/2020

acrediten que no fueron las personas identificadas por la organización las que realizaron las aportaciones, sino que se trató de una simulación.

Concluyeron que cuando las operaciones no excedan los doscientos cuarenta mil pesos fijado por el INE en el Acuerdo INE/CG38/2019, como estándar para verificar los recursos y para circularizar a autoridades hacendarias y conocer la capacidad económica de los aportantes, están amparadas por el principio de los actos válidamente celebrados y se infiere que la organización cumplió y es la responsable la que debe vencer la presunción de validez de lo que los sujetos reportan como aportación, mediante un estándar reforzado.

Por lo que si bien es la organización quien tiene la carga de la prueba, si el INE ejerce sus facultades para comprobar más allá de los documentos presentados, excepcionalmente las cargas probatorias se revierten.

A partir de lo anterior, concluyeron que imputar responsabilidad a partir de poner en duda lo reportado es excesivo y se estaría imponiendo la carga desproporcional a las organizaciones de aportar elementos adicionales a los señalados en el Reglamento de Fiscalización y se les trasladaría la carga de la prueba sobre la licitud cuando es a la autoridad a la que le corresponde probar la ilicitud.

En el voto particular que emití sostuve que, en mi concepto, lo procedente era revocar para que el INE realizara una investigación completa y exhaustiva a partir de los indicios que existen en cuanto al origen de los recursos.

Desde mi punto de vista, para que el INE concluyera que existían aportaciones de personas no identificadas no era suficiente que se limitara a pedir a las organizaciones que aclararan las inconsistencias derivadas del cotejo de la información entregada para comprobar la operación reportada con la información que dio el SAT y la CNBV, ello porque en inicio como algunas organizaciones refirieron habían cumplido con presentar la documentación que refiere el reglamento.



Con base en lo anterior, coincidí en que, de manera incorrecta, el INE basó su conclusión en una *duda* respecto del origen de aportaciones, la cual la debió llevar a desplegar sus facultades de investigación, a efecto de que determinar si se configuraba la conducta y si ésta tendría una consecuencia respecto de la celebración de las asambleas.

Desde mi perspectiva, en todos aquellos casos en donde existan indicios de inconsistencias respecto de las personas aportantes y lo aportado, se debe iniciar un procedimiento oficioso que permita concluir qué tipo de faltas se actualizan y qué consecuencias jurídicas se les deben atribuir.

En efecto, me parece que la conclusión del INE de que, ante la duda, se debe partir de que la aportación es de persona no identificada fue desatinada, porque ante esa falta de certeza, lo que debió llevar a cabo era continuar con la investigación, con el objetivo de advertir si se configura o no una falta, pues es su obligación comprobar el origen de los recursos y cuenta con todas las atribuciones para hacerlo, por tanto, no debió regresar la carga de probar a la organización ciudadana.

En consecuencia, compartí que se debe revocar el dictamen y la resolución del INE derivados de la revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos de la organización ciudadana, pero las razones (falta de investigación) y los efectos serían distintos (iniciar un procedimiento oficioso).

Pero como lo sostuve en dicho voto, toda vez que la investigación no fue 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 y afiliaciones y, en consecuencia, considerarse para efectos del registro.

Una vez diferenciados ambos asuntos, con base en esas razones, voto a favor del presente proyecto, en el sentido de que se contemple para el cumplimiento de los requisitos las asambleas que habían sido anuladas

SUP-JDC-2512/2020

por aportaciones de personas no identificadas, así como las afiliaciones correspondientes.

Sin embargo, mantengo mi postura en relación con la temática de aportación de personas no identificadas, es decir, toda vez que el INE tuvo duda sobre las aportaciones reportadas, lo que debió aprobarse es revocarse la determinación, para el efecto de que la autoridad iniciará un procedimiento oficioso en el que se investigara dicha circunstancia y, en caso de que se acreditara la comisión de la infracción, se impusiera una sanción ejemplar a quien resultará responsable, con el fin de inhibir la realización de esas conductas.

En consecuencia, por las razones expuestas a lo largo del presente, es que formulo el presente voto razonado.

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.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-2512/2020 (RESOLUCIÓN SOBRE EL REGISTRO DE LA ORGANIZACIÓN DE CIUDADANOS FUERZA SOCIAL POR MÉXICO)⁹

Formulo este voto concurrente porque **aun cuando estoy de acuerdo con la decisión de revocar la resolución** del Consejo General del INE que negó el registro a la organización de ciudadanos Fuerza Social por México¹⁰ como partido político nacional, **no comparto las consideraciones y los efectos que se proponen en la sentencia¹¹.**

Mi disenso en esta sentencia está relacionado estrechamente con las posturas jurídicas que asumí en los recursos de apelación SUP-RAP-51/2020 y SUP-RAP-81/2020, en las que se resolvió revocar los actos relacionados con la aplicación de los criterios relativos a la **nulidad de asambleas por aportaciones de personas no identificadas y la determinación sobre acreditación de intervención gremial en la afiliación.**

⁹ Participaron en la elaboración del voto particular: Oliver González Garza y Ávila, Lizzeth Choreño Rodríguez, Julio César Cruz Ricárdez, Hiram Octavio Piña Torres y Elizabeth Vazquez Leyva.

¹⁰ En adelante FSM

¹¹ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

SUP-JDC-2512/2020

Mi posición respecto a esos criterios está desarrolladas ampliamente en los votos particulares respectivos; sin embargo, quiero resaltar que en aquellos recursos de apelación, la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior resolvió revocar lisa y llanamente los actos impugnando –relacionados con los criterios mencionados– y, en mi opinión, la revocación debió ser para el efecto de que la autoridad responsable realizara las diligencias necesarias, a través de los procedimientos administrativos sancionadores respectivos, para que pudiera contar con los elementos suficientes para determinar si se acreditan o desvirtúan cada una de esas infracciones respectivas.

En congruencia con mis posturas jurídicas respecto al registro de partidos políticos nacionales, considero que lo procedente, en esta sentencia, es ordenar a la autoridad electoral que emita una nueva resolución en la que se otorgue el registro a la organización Fuerza Social por México como como partido político, en virtud de que en los recursos de apelación se revocaron los criterios sobre la nulidad de asambleas por el criterio de aportaciones en especie de personas no identificada y se tuvo por no acreditada la intervención gremial, y **solo hasta que resuelva los procedimientos sancionadores podría imponer como sanción la cancelación del registro como partido político**¹².

Mi propuesta parte de la base que la resolución sobre el registro de nuevos partidos políticos nacionales debe cumplir con los **estándares que garanticen el derecho a la libertad de asociación**; es decir, para que una resolución en la que se limite el ejercicio de este derecho, esté plenamente justificada es necesario que cumpla los siguientes criterios: *i)*

¹² 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.



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).

En mi opinión, 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.

1. Contexto del caso

El cuatro de septiembre, el Consejo General del INE determinó negar el registro a FSM como partido político nacional, con base en las siguientes razones:

- a)** Validó la realización de 19 asambleas, cuando el mínimo requerido es de 20 asambleas estatales.

SUP-JDC-2512/2020

- b)** Validó 227,056 afiliaciones, pero el mínimo requerido es de 233,945 (la organización tuvo una diferencia de 6,889 afiliaciones).
- c)** Acreditó la participación de entes gremiales en la constitución de la Organización.

En seguida señalaré los criterios del Consejo General que fueron relevantes para la resolución de este juicio ciudadano. ***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 tuvo por acreditada la intervención de un ente gremial en el proceso de constitución de FSM como partido político, al considerar que un número importante de afiliados conformaron la Asamblea Nacional Constitutiva, mismos que se ostentaron cargos dentro de la organización, como presidentes o secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos, asimismo comprobó que diversos auxiliares que



también pertenecían a la CATEM recabaron afiliaciones en favor de la organización, y que diversos miembros de algunos sindicatos, que a su vez se afiliaron a FSM, realizaron aportaciones para las actividades tendentes a la formación del PPN.

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

El criterio aprobado por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos determinó que cuando los recursos provenientes de personas no identificadas excedían el 20% del costo promedio de las asambleas celebradas por las organizaciones, se anularía la validez de la asamblea.

El INE estableció que el costo promedio por asamblea sería 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

2. Postura mayoritaria

La sentencia **revoca** la resolución del Consejo General del INE que negó el registro a FSM, con base en lo analizado tanto en el SUP-RAP-51/2020 en el que validaron las cinco asambleas que el Consejo General había anulado con base en el criterio de aportaciones en especie de personas

SUP-JDC-2512/2020

no identificadas, así como en el SUP-RAP-81/2020 en el que se tuvo por no acreditada la intervención gremial.

2.1. Nulidad de asambleas por aportaciones en especie de personas no identificadas

La sentencia aprobada por la mayoría **declara la validez de las cinco asambleas y sus respectivas 19,831 afiliaciones**, que habían sido anuladas por Consejo General. Esa determinación se sustentó en lo resuelto en que en el SUP-RAP-51/2020, en la cual se revocó el criterio relativo a que se tendrían por inválidas aquellas asambleas en las que las aportaciones en especie de personas no identificadas fueran igual o mayor al 20% del costo promedio por asamblea de la organización analizada.

En el SUP-RAP-51/2020 se consideró que las aportaciones en especie de personas no identificadas gozan de una presunción de certeza, a partir de lo regulado en el propio Reglamento de Fiscalización, así como de la información que FSM aportó en cumplimiento al reglamento citado, por tanto, si la responsable consideraba necesario activar su facultad de investigación sobre las aportaciones que gozaban de presunción de licitud, es decir, aquellas que fueran menores al monto de \$240, 000.00, la carga de la prueba le correspondía a la autoridad y no a la organización, ya que la organización finalmente cumplió con aportar la información a que estaba obligada por la norma. Por tanto, se resolvió revocar lisa y llanamente, lo resuelto por el Consejo General respecto a esta infracción.

2.2. Acreditación de intervención gremial en la afiliación

La sentencia considera que la infracción relativa a la supuesta intervención gremial no tiene efectos en el otorgamiento de registro, en virtud de que esa infracción fue revocada en el recurso de apelación SUP-RAP-81/2020.

En el SUP-RAP-81/2020 se consideró que la participación de dirigentes sindicales en los actos administrativos en diversas asambleas de la organización, no constituyen un porcentaje significativo en el total de las



actividades desempeñadas, ya que la infracción prevista en el art. 41, Base I, párrafo 2 de la Constitución federal se configura con la participación del gremio en su conjunto y, en el caso concreto no se acreditó la participación directa o indirecta de la CATEM, mediante un actuar positivo identificable e indudable

En aquel recurso se consideró que el cruce de información entre los nombres de dirigentes de la CATEM y la lista de presidentes, secretarios, delegados y auxiliarles de la organización es apenas un indicio de que podría haber intervención por parte de esa organización sindical, sin embargo, la responsable no demostró la concurrencia de otros hechos generadores de indicios u otros que guardan relación con el hecho a acreditar. La coincidencia entre los nombres no es un hecho concluyente para establecer que exista efectivamente alguna intervención sindical, por tanto, consideró que no se tenía por acreditada dicha infracción. Por tanto, se resolvió revocar la determinación del Consejo General del INE.

2.3. Efectos

En la sentencia se determina que el estudio del resto de los planteamientos es innecesario, puesto que con la resolución de los dos puntos antes mencionados la organización alcanza su pretensión de que se revoque la resolución mediante la cual se le negó el registro como partido político nacional, ya que con la invalidación de los criterios antes mencionados **se validan cinco asambleas y 19,831 afiliaciones afiliaciones**, con lo cual, la organización alcanzaría su registro.

En consecuencia, se revoca la resolución impugnada INE/CG275/2020 para los efectos siguientes:

- a) El Consejo General deberá contemplar para el cumplimiento de los requisitos las asambleas que habían sido anuladas, así como afiliaciones correspondientes.
- b) A partir de ello deberá emitir un pronunciamiento en relación con el registro de la organización ciudadana dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia.

SUP-JDC-2512/2020

- c) En caso de que proceda conceder el registro se deberán realizar las gestiones respectivas a fin de que considere la participación del partido político nacional en el proceso electoral federal 2020-2021, con las consecuencias jurídicas que esto genere.

3. Razones del disenso

Estoy de acuerdo con la decisión de revocar la resolución que niega el registro a FSM; sin embargo, no comparto las consideraciones y los efectos de la sentencia aprobada por la mayoría porque están relacionados con lo resuelto por la mayoría en los recursos de apelación SUP-RAP-51/2020 y SUP-RAP-81/2020, resoluciones en las que también tengo amplias diferencias jurídicas.

La diferencia sustancial entre mi posición y lo que se resolvió en los recursos de apelación radica en los efectos de la revocación. Si bien coincido que deben ser revocados los actos que fueron evaluados con los criterios relacionados con la aportación en especie de personas no identificadas y la supuesta intervención germinal, no comparto la determinación de revocar lisa y llanamente. En mi opinión, la revocación debió ser para efectos de que la autoridad responsable ejerciera su facultad de investigación respecto a las dos infracciones, a través de los procedimientos administrativos respectivos.

Para mayor claridad, explicaré brevemente las razones por las que considero que la revocación debió dictarse para el efecto de que la autoridad responsable ejerciera su facultad de investigación:

- a) Criterio de aportaciones en especie de personas no identificadas (SUP-RAP-51/2020):** La razón por la que propongo que la revocación debe ser para el efecto de que la autoridad active su facultad de investigación es porque, en mi opinión, si bien la autoridad responsable realizó un cambio de criterio dentro del proceso de revisión fiscal, relativo a la revisión de la licitud de los recursos aportados, lo cual implicó una alteración a la regla fijada



originalmente¹³, considero que las diligencias realizadas por la autoridad responsable respecto a la licitud de las aportaciones, sí están previstas en la normativa electoral. La regulación expedida por el Consejo General del INE prevé dos tipos de facultades de investigación de la autoridad, la primera es la relativa a comprobar que las aportaciones en especie que recibieran las organizaciones ciudadanas se registren contablemente con el respectivo soporte documental (art. 107 del reglamento); la segunda facultad es la de verificar que los recursos que ingresan tengan un origen lícito (INE/CG38/2020, numeral 4, inciso a). Esta última es la facultad que sustenta mi posición.

b) Intervención gremial (SUP-RAP-81/2020). La razón por la que propuse que se revocara para efectos es porque la autoridad responsable introdujo diversas pruebas que no fueron tomados en cuenta en los prendimientos sancionadores, específicamente **identificó que del total de los agremiados a FSM (1,334), 46 se encuentran afiliados a su vez a los sindicatos y federaciones que conforman CATEM**, y, en algunos casos, realizaron aportaciones para las actividades tendentes a la formación de la organización como partido político; sin embargo, como la parte afectada debe tener el conocimiento de todas esas pruebas y se le debe garantizar el debido proceso y el derecho a alegar y

¹³ La regla que aplicó la responsable implicó 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.

SUP-JDC-2512/2020

contradecir todas esas pruebas, el procedimiento ordinario sancionador es le medio más adecuado que tiene la autoridad para depurar, tramitar y probar violaciones electorales.

En razón de lo anterior, aun cuando concuerdo con la decisión de revocar la determinación del Consejo General del INE que negó el registro a FSM como partido político nacional. Concuerdo con esa decisión porque la negativa a la solicitud del registro de un partido político debe corresponderse con la garantía al ejercicio del derecho de la libertad de asociación y, en ese sentido, la determinación de ordenar el registro de FSM como partido político, brinda, por un lado, la seguridad y la certeza jurídica respecto de la legalidad en el comportamiento de la organización durante el proceso de obtención de su registro como partido político y, por el otro, constituye la medida menos restrictiva respecto el ejercicio del derecho de afiliación involucrado.

Por otro lado, mi propuesta de que la autoridad profundice en la investigación de las infracciones, constituye un mecanismo para garantizar los institutos políticos que hayan vulnerado la normativa electoral de forma grave y sistemática, participen en el sistema de partidos.

Es cierto que lo óptimo sería que, antes de resolver sobre la solicitud de registro de las organizaciones ciudadanas como partidos políticos, deberían sustanciarse y resolverse todos los procesos sancionadores relacionados con la identificación de posibles irregularidades; sin embargo, esa circunstancia no puede condicionar la decisión sobre el registro de las organizaciones ciudadanas como partido político, ya que la Ley General de Partidos Políticos, en el artículo 19, párrafo 2, 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.

Con base en el principio de certeza y en virtud de que no es viable la existencia de decisiones contradictorias, y como 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 incumplimiento de los diversos requisitos legales, considero que 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.

Ahora bien, tomando en cuenta mi postura en los recursos de apelación, si la autoridad responsable llegara a determinar la existencia de las infracciones en los procedimientos administrativos sancionadores respectivos, el Consejo General **debería 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 civil¹⁴.

Esta postura es congruente con el 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

¹⁴ 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.

SUP-JDC-2512/2020

afiliación y asociación, en el marco de una democracia constitucional liberal igualitaria.

Con base en lo expuesto, formulo el presente voto concurrente.

ESTE DOCUMENTO ES UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA AUTORIZADA MEDIANTE FIRMAS ELECTRÓNICAS CERTIFICADAS, 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.