



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-75/2020 Y
SUP-RAP-76/2020 ACUMULADOS

ACTORES: CIUDADANOS EN
TRANSFORMACIÓN, AGRUPACIÓN
POLÍTICA NACIONAL Y PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
ENCUENTRO SOCIAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: JOSÉ FRANCISCO
CASTELLANOS MADRAZO Y JOSUÉ
AMBRIZ NOLASCO

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

Sentencia de la Sala Superior que **confirma** la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave **INE/CG271/2020**, mediante la cual determinó procedente su registro como partido político nacional a la organización “Encuentro Solidario” bajo la denominación “Partido Encuentro Solidario”.

Índice

I. ANTECEDENTES	2
II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS	7
a. Competencia	7
b. Acumulación	7
c. Resolución a través de video conferencia.....	8
d. Improcedencia	9

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

e. Requisitos de procedencia.....	13
e.1. Forma	13
e.2. Oportunidad	13
e.3. Legitimación y personería.....	13
e.4. Interés jurídico	14
e.5. Definitividad	14
f. Tercero interesado.....	14
f.1. Forma	14
f.2. Oportunidad	15
f.3. Legitimación.....	15
f.4. Ofrecimiento de pruebas.....	15
g. Estudio de fondo.....	17
g.1. Agravios.....	17
g.2. Tesis de la decisión	21
III. R E S U E L V E	67

Glosario	
Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
INE	Instituto Nacional Electoral
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
PAN	Partido Acción Nacional
PPN	Partido Político Nacional
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SEGOB	Secretaría de Gobernación

I. ANTECEDENTES

De lo narrado por la parte actora, del escrito de demanda y de las constancias del expediente se advierten los siguientes hechos:



1. Registro como organización ciudadana. El veinticinco de enero de dos mil diecinueve, Encuentro Solidario celebró su Asamblea Constitutiva.

2. Expedición del Instructivo. El dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, el Consejo General expidió el instructivo y los requisitos para las organizaciones interesadas en constituirse como PPN.

3. Notificación de intención de constituirse como Partido Político Nacional. El treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, la organización ciudadana Encuentro Solidario notificó al INE su intención de constituirse como PPN. Mediante oficio de catorce de febrero siguiente de la DEPPP se aceptó dicha notificación y se informó a la organización que podía continuar con el procedimiento señalado en la normativa correspondiente.

4. Certificación de asambleas. Entre el dieciséis de abril y el diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos designó a diversos funcionarios y funcionarias de las Juntas Distritales Ejecutivas con la finalidad de asistir a las asambleas distritales de Encuentro Solidario y certificar su realización y el cumplimiento de los requisitos de la normativa.

5. Registro y acreditación de auxiliares. El veintiséis de abril de dos mil diecinueve se registró a Encuentro Social en el portal web de la aplicación móvil y entre el veintidós de abril de dos mil diecinueve y el veintisiete de enero de dos mil veinte, la DEPPP tuvo por acreditados cuatro mil quinientos veintiocho auxiliares de la organización.

6. Quejas ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral. Los días veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve y el veintiséis de marzo de dos mil veinte la UTCE reci

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

que labora en el programa público federal “Servidores de la Nación”, el cual depende de la Secretaría del Bienestar, auxilió a la organización mencionada en su registro como PPN. En la segunda queja, un ciudadano denunció la presunta participación de personas diputadas, senadoras y ex dirigentes del Partido Encuentro Social en las asambleas celebradas por la organización.

7. Solicitud de riesgo. El día veintiuno de febrero de dos mil veinte, Encuentro Solidario presentó su solicitud de registro ante la DEPPP.

8. Solicitud de información a la Dirección General de Asociaciones Religiosas. El veintisiete de marzo, la DEPPP solicitó a la Secretaría de Gobernación el listado de los asociados y ministros de culto de las asociaciones religiosas registradas ante la Dirección General de Asociaciones Religiosas.

9. Suspensión de plazos. Por acuerdo de veintisiete de marzo, el Consejo General determinó, como medida extraordinaria ante la pandemia del COVID-19, la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, entre ellas la constitución de nuevos PPN.

10. Reanudación del proceso de constitución de nuevos PPN. Por acuerdo de veintiocho de mayo, el Consejo General aprobó el acuerdo sobre la reanudación del procedimiento de constitución de nuevos PPN.

11. Respuesta de la Dirección General de Asociaciones Religiosas. En su respuesta de ocho de junio, dicha autoridad señaló que solo recaba los nombres de las personas físicas que integran los órganos de dirección o de administración de las asociaciones religiosas, esto es, de aquellas a quienes confieran el carácter de ministras, ministros de culto y de quienes les representan y son personas asociadas.

12. Informe sobre aportaciones de ministraturas de culto. El veintitrés de agosto, la Unidad Técnica de Fiscalización informó a la



DEPPP las coincidencias entre el listado de aportantes reportado por Encuentro Solidario, la lista de quienes ocuparon una presidencia, secretaría, delegación o bien fueron auxiliares de la organización, así como las y los ministros de culto o representantes de asociaciones religiosas.

13. Modificación del plazo para resolver sobre el proceso constitución de nuevos PPN. Por acuerdo de veintiséis de agosto, el Consejo General aprobó la modificación del plazo previsto para dictar la resolución respecto de las solicitudes de siete organizaciones que pretenden constituirse como PPN.

14. Aprobación de proyecto de resolución. El tres de septiembre, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos aprobó el proyecto de resolución, así como la emisión de criterios respecto de vicios en la afiliación de asambleas, participación de ministraturas de culto, entre otros.

15. Modificación del criterio denominado “Vicios a la afiliación en asambleas” aprobado por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos. En sesión extraordinaria de cuatro de septiembre, el Consejo General modificó su criterio denominado “Vicios a la afiliación en asambleas” para considerar que en el supuesto de que de las actas de las diligencias realizadas a las personas afiliadas válidas en las asambleas se acredite que, al menos el 20% de las personas efectivamente entrevistadas, les fue ofrecida o entregada dá

asamblea en cuestión, por lo que se descontarán las afiliaciones válidas recabadas en ella.

16. Resolución impugnada. El cuatro de septiembre, el Consejo General del INE aprobó la resolución por medio de la cual, entre otras

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

cosas, consideró procedente otorgar a la organización Encuentro Solidario su registro como PPN.

17. Recurso de apelación. Inconformes con la resolución del Consejo General, el Partido Acción Nacional y la agrupación política nacional “Ciudadanos en Transformación”, promovieron recurso de apelación el diez de septiembre.

18. Tercero interesado. Con la finalidad de dar argumentos a favor de la validez de la resolución impugnada, el trece de septiembre el Partido Político Encuentro Solidario compareció en ambos recursos como tercero interesado.

19. Recepción, turno e integración de los expedientes. Con las demandas y las constancias del expediente, se ordenó la integración de los recursos de apelación con las claves SUP-RAP-75/2020 y SUP-RAP-76/2020, y se turnaron a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicaron.

20. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó la demanda en la ponencia a su cargo, admitió a trámite el medio de impugnación, y al no existir más diligencias por realizar, cerró su instrucción dejándolo en estado de resolución.

21. Sustanciación, admisión y cierre de instrucción del SUP-RAP-76/2020. Mediante proveído de veintinueve de septiembre, la Magistrada requirió información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, que consideró necesaria para la debida sustanciación del recurso, lo admitió, y toda vez que no había diligencias pendientes cerró instrucción quedando en estado de dictar sentencia.

22. Engrose. En sesión pública no presencial de catorce del año en curso, el proyecto de sentencia presentado por la Magistrada Instructora fue rechazado.



En vista de lo anterior, el Magistrado Presidente se encargó de elaborar el engrose respectivo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

a. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver de los medios de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), 42, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación interpuestos a efecto de controvertir la resolución del Consejo General del INE mediante la cual determinó procedente otorgar el registro como Partido Político Nacional a una organización ciudadana.

b. Acumulación

De conformidad con el artículo 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las demandas existe conexidad en la causa, pues en ambas se impugna la misma resolución identificada con la clave INE/CG271/2020, emitida por la misma autoridad responsable, esto es, el Consejo General del INE.

Lo anterior, por economía procesal y evitar el dictado de sentencias contradictorias. Por ello, se debe acumular el expediente SUP-RAP-76/2020 al SUP-RAP-75/2020, por ser éste el primero que recibió esta Sala Superior.

En consecuencia, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutivos de la sentencia al expediente acumulado.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

c. Resolución a través de video conferencia

En términos del Acuerdo General 2/2020¹ de esta Sala Superior, pueden discutirse y resolverse en sesión por videoconferencia los asuntos urgentes², así como aquellos que determine el Pleno de manera fundada y motivada, con base en la situación sanitaria que atraviesa el país, de manera que, si las medidas preventivas se extienden en el tiempo según lo determinen las autoridades sanitarias correspondientes, este Tribunal podrá adoptar las medidas pertinentes para la resolución de esos asuntos.

Lo anterior fue retomado en el diverso Acuerdo General 4/2020, en el que este órgano jurisdiccional emitió los Lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través de la videoconferencia.

También, la Sala Superior emitió el Acuerdo General 6/2020 por el que se precisan criterios adicionales, a fin de discutir y resolver de forma no presencial los asuntos de competencia del Tribunal Electoral en el actual contexto de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2.

En el considerando tercero del acuerdo de referencia, se determinó que, a efecto de cumplir con el mandato previsto por el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución General, este Tribunal Electoral amplía el catálogo de asuntos que pueden resolverse en el contexto de la actual pandemia y prioriza los relacionados, entre otros supuestos, con **la reanudación gradual de las actividades del INE.**

En este caso, el presente asunto surge del proceso de constitución de nuevos partidos políticos nacionales, procedimiento en el cual el INE es

¹ “Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 2/2020, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

² Entendidos como aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable.



la autoridad rectora. Por lo tanto, es evidente que el acto impugnado se encuentra inmerso en un procedimiento que deriva de la reanudación gradual de las actividades del referido instituto. Por ello, resulta viable su resolución en sesión por videoconferencia.

d. Improcedencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 19, de la Ley de Medios, previo al estudio del fondo de la controversia planteada se debe analizar y resolver la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable.

El INE aduce que el recurso de apelación 75/2020 es improcedente porque la parte actora carece de interés jurídico o legítimo para impugnar el acuerdo INE/CG271/2020, debido a que éste no le afecta ningún derecho subjetivo o político-electoral.

A juicio de esta Sala Superior, la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable es **fundada**.

El interés jurídico procesal constituye una condición indispensable para el ejercicio de la acción en los diversos medios de impugnación.

El artículo 10.1.b de la Ley de Medios establece la improcedencia cuando se pretendan impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico de la parte promovente.

Asimismo, el artículo 40.1.b de esa Ley determina que el recurso de apelación procederá en contra de los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del INE que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promuevan.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Al respecto, la Sala Superior³ ha establecido que el interés jurídico procesal se surte si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial de la parte actora y a la vez ésta hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación.

Ello, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución a la parte demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado.

Así, el interés jurídico se traduce en el vínculo entre la situación antijurídica que se denuncia; la lesión de la esfera de derechos de quien promueve, y la providencia que se pide para ponerle remedio mediante la aplicación del derecho, así como la aptitud de ésta para alcanzar la pretensión sustancial.

En consecuencia, solo está en condiciones de iniciar un juicio quien, al afirmar la existencia de una lesión a sus derechos, solicita su restitución a través de la vía idónea, en el entendido de que el medio de impugnación debe ser apto para poner fin a la situación irregular denunciada⁴.

En el caso concreto, se advierte que la agrupación enjuiciante controvierte el acuerdo del Consejo General del INE (INE/CG271/2020) por el que se otorgó el registro como partido político nacional a la organización Encuentro Solidario.

³ Jurisprudencia 7/2002 de rubro: *INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.*

⁴ Sirve de apoyo la jurisprudencia número 7/2002 de rubro: *"INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO"*



La agrupación pretende que se revoque dicho registro, ya que, desde su perspectiva, se contravino el principio de laicidad del Estado mexicano y la prohibición de la participación de organizaciones religiosas en asuntos políticos.

Al respecto, esta Sala Superior advierte que, del contenido esencial de la pretensión de la promovente, no se advierte alguna afectación cierta, inmediata y directa de algún derecho político-electoral -como podría ser el de asociación, entre otros. La aprobación del registro del partido político no implica, por sí misma, una afectación a los derechos político-electorales de la agrupación promovente.

Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada; sin embargo, de ello no se advierte que sean entes de interés público⁵.

Los derechos de las agrupaciones políticas no son equiparables a los derechos que tienen los partidos políticos⁶ cuando controvierten actos relativos a los procesos electorales acudiendo en su calidad de entidades de interés público y en beneficio del interés general⁷.

De los artículos 20 y 21 de la Ley General de Partidos Políticos, así como de lo previsto en la Ley de Medios tampoco se advierte que se les

⁵ Artículo 20.1 de la Ley General de Partidos Políticos.

⁶ Ver capítulo II de la Ley General de Partidos Políticos. Asimismo, esta Sala Superior al resolver el SUP-JDC-1348/2015 y acumulados, evidenció (mediante la interpretación sistemática de los artículos 41 y 99 de la Constitución y de la Ley de la materia), que por regla general los partidos políticos son los que están legitimados para la presentación de los juicios o interposición de los recursos que forman el sistema de medios de impugnación en la materia y a los que se reconoce el interés para hacerlo, en defensa de las situaciones que afectan intereses difusos de la ciudadanía o de su acervo individual.

⁷ Criterio sostenido en la jurisprudencia de número 15/2000 de rubro: "*PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES*".

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

haya conferido la calidad para ejercer acciones en favor de la colectividad. En efecto, de dichos preceptos esta Sala Superior advierte que las agrupaciones políticas son concebidas para coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Por lo anterior, es evidente para esta Sala Superior que dichas agrupaciones no pueden acudir a la jurisdicción del estado como entes de interés público puesto que no tienen reconocido dicho carácter. En consecuencia, jurídicamente no es posible que, a través de un recurso como el presente se impugne el acuerdo por el que se otorgó el registro como partido político nacional a la organización Encuentro Solidario. Ello, al no existir una afectación real y directa que pudiera conducir a la revocación del mismo.

A ello se suma que la agrupación promovente manifestó su intención de obtener el registro como partido político en el proceso 2019-2020; sin embargo, es un hecho notorio que ésta desistió de su intención para obtener dicho registro⁸.

Por todo lo expuesto, este órgano jurisdiccional considera que el registro impugnado no genera afectación alguna al interés jurídico de la promovente. Consecuentemente, lo procedente es **desechar** de plano la demanda presentada, en términos del artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios.⁹

⁸ Desistimiento que consta en el INFORME QUE RINDE LA COMISIÓN DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS RELATIVO AL DESARROLLO DEL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE NUEVOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES 2019 – 2020 y que constituye un hecho notorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.

⁹ Similares razonamientos fueron expresados en el expediente SUP-RAP-90/2018.



e. Requisitos de procedencia

El medio de impugnación interpuesto por el PAN cumple los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

e.1. Forma

La demanda se presentó por escrito y se hacen constar los nombres y firmas autógrafas de los actores; se identifica el acto reclamado y al órgano responsable; se mencionan los hechos y se exponen los agravios respectivos.

e.2. Oportunidad

La demanda fue presentada de manera oportuna, porque la resolución impugnada fue emitida el viernes cuatro de septiembre de dos mil veinte, por lo tanto, el plazo corrió del siete al diez de septiembre siguientes, sin contar los días sábado y domingo al ser inhábiles, pues la resolución impugnada fue emitida fuera del proceso electoral federal 2020-2021.

Por lo tanto se concluye que la presentación de la demanda fue oportuna.

e.3. Legitimación y personería

De conformidad con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios, el PAN se encuentra legitimado para promover el presente recurso, porque pretende que esta autoridad revise si la resolución aprobada por el Consejo General del INE es conforme a derecho.¹⁰

Asimismo, se reconoce la personería de Víctor Hugo Sondó Saavedra, representante propietario del PAN ante el Consejo General del INE,

¹⁰ De conformidad con el artículo 40, inciso b), de la Ley de Medios.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

pues del informe circunstanciado se desprende que la autoridad responsable le ha reconocido el carácter con el que se ostenta en el presente asunto.

e.4. Interés jurídico

En el presente caso se cumple el requisito debido a que, de acuerdo con la jurisprudencia sostenida por esta Sala Superior 15/2000 de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES, los partidos políticos cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral.

e.5. Definitividad

Los actos que se controvierten son definitivos, porque no se prevé algún recurso o medio que pueda ser agotado por las y los actores, mediante el cual puedan ser tutelados sus derechos que estiman violentados; por tanto, se trata de un acto definitivo y firme para la procedencia del recurso de apelación.

f. Tercero interesado

Se tiene como parte tercera interesada al Partido Encuentro Solidario dado que sostiene un interés incompatible con las pretensiones de la parte actora y cumple con los requisitos para ello.

f.1. Forma

Se recibieron dos escritos en el expediente SUP-RAP-76/2020, el primero compareciendo como tercero interesado y el segundo en alcance complementando las manifestaciones formuladas, en los que consta el nombre y denominación de la parte tercera interesada y la



firma respectiva, así como la razón del interés en que se funda y su pretensión concreta.

f.2. Oportunidad

Únicamente el primero de los escritos de la parte tercera interesada es oportuno. La cédula de publicitación del recurso se publicó de las diecinueve horas del diez de septiembre y el primero de los escritos de comparecencia se presentó a las doce horas con treinta minutos del trece de septiembre; por lo tanto, al haberse presentado dentro del plazo previsto en la Ley de Medios¹¹, se considera oportuno.

Por su parte, el segundo de los escritos fue registrado a las diecinueve horas con diez minutos del trece de septiembre, por lo que resulta extemporáneo y, por tanto, se tiene por no presentado de conformidad con el artículo 19.d de la Ley de Medios¹².

f.3. Legitimación

Se cumple con el requisito, pues el partido actor señala un interés incompatible con la parte actora pues pretende la confirmación de la resolución impugnada.

f.4. Ofrecimiento de pruebas

Mediante escritos presentados el veintiocho y veintinueve de septiembre, el Partido Político Encuentro Solidario ofreció diversas documentales privadas como medios de prueba supervenientes.

¹¹ De conformidad con el artículo 17.1.b; en relación con el párrafo 4, del mismo artículo, de la Ley de Medios.

¹² Artículo 19 [...] d) El magistrado electoral, en el proyecto de sentencia del medio de impugnación que corresponda, propondrá a la Sala tener por no presentado el escrito del tercero interesado, cuando se presente en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el párrafo 5 del artículo 17 de este ordenamiento. Asimismo, cuando el compareciente incumpla el requisito señalado en el inciso d) del párrafo 4 del artículo citado, y éste no se pueda deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

De la revisión de los documentos presentados, se advierte que estos son escritos privados dirigidos al Secretario Ejecutivo del Consejo General del INE, en los cuales se formulan diversas manifestaciones, sin que conste la recepción de dichos documentos por parte de la autoridad a la que se encuentran dirigidos.

Al respecto, el artículo 16.4 de la Ley de Medios establece que en ningún caso serán consideradas para resolver un medio de impugnación aquellas pruebas que sean ofrecidas fuera de los plazos legales, con excepción de aquellas que sean supervenientes.¹³

Esta Sala Superior ha identificado dos vertientes para considerar a un medio de convicción como superveniente: a) que los medios de prueba hayan surgido después del plazo legal en que deban aportarse, y b) que hayan surgido antes de que fenezca el mencionado plazo, pero que el oferente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar.¹⁴

En ese sentido, los medios de prueba ofrecidos por la parte tercera interesada no satisfacen las condiciones para ser considerados como supervenientes. Como se advierte de la lectura de los escritos presentados, debe señalarse que se encuentran fechados con los días siete, diez, once, trece, quince y dieciséis de septiembre, y se presentaron en el mejor de los casos el veintiocho de septiembre.

¹³ Artículo 16 [...] 4. En ningún caso se tomarán en cuenta para resolver las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales. La única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción.

¹⁴ Resulta aplicable la Jurisprudencia 12/2002, de rubro: "PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE", visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 60.



Así, esos escritos en la mayoría de los casos se suscribieron de forma previa a que venciera el plazo para comparecer como tercero interesado, esto es, en inicio pudieron ser aportados dentro del plazo concedido para ello.

Asimismo, supuestamente los suscriptores son personas que fueron identificadas con el carácter de ministras de culto en la determinación combatida en el presente recurso de apelación, y manifiestan alegaciones respecto de dicho carácter, sin embargo, no puedan considerarse como pruebas supervenientes porque dada su intención no son elementos que surgieron después del plazo legal en que debían aportarse, tampoco es que se pudieran considerar como que la parte tercera interesada no pudiera ofrecerlos por desconocerlos o que existiera algún obstáculos que no estaban a su alcance superar.

Con base en ello, los escritos privados en cuestión no pueden ser considerados como un medio de prueba superveniente, por lo que su presentación resulta extemporánea y, por tanto, no serán considerados para la emisión de la presente determinación.

g. Estudio de fondo

g.1. Agravios

La promovente controvierte la resolución **INE/CG271/2020**, de la cual pretende su revocación, con base en los agravios que se sintetizan enseguida:

Vulneración a los principios de legalidad, seguridad jurídica, derecho de asociación y libre desarrollo de la personalidad

- El partido político recurrente aduce que la autoridad omitió realizar acciones tendientes a verificar la libertad de asociación, el cumplimiento de sus acuerdos, así como la corrección de

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

irregularidades consistentes en la coacción, engaño o entrega de dádivas a cambio de participación en las asambleas y afiliación al nuevo partido político.

- Lo anterior, pues se afirma en los agravios que entre los meses de abril y diciembre de dos mil diecinueve la organización Encuentro Social celebró asambleas distritales en diversas entidades federativas, mismas que fueron objeto de revisión mediante visitas domiciliarias pues la autoridad responsable advirtió la existencia de actos constitutivos de irregularidades relacionados con la compra o coacción del voto a través de la entrega de despensas, la coacción a equipos de futbol y la entrega de dinero o la invitación a eventos religiosos.
- Del muestreo realizado por la autoridad se desprende que el promedio de irregularidades en las asambleas que fueron objeto de verificación corresponde al 47%; no obstante, el Consejo General otorgó el registro como PPN a la organización.
- En ese sentido, el partido afirma que se rompió con el principio de certeza y seguridad jurídica, dado que al percatarse de lo anterior debió dictar medidas para auditar todas las asambleas distritales por medio de visitas de verificación con lo cual se tendría mayor claridad respecto a la garantía de la libertad de asociación.
- Por otro lado, la parte actora argumenta que la demandada no tomó medidas pertinentes de certeza y seguridad jurídica para la verificación de las asambleas municipales, ya que si bien está acreditada la actuación de algunos de los supervisores de las mismas, no existe evidencia que confirme la participación de actores o fedatarios que dieran garantía de la realización de las reuniones; lo cual, desde su punto de vista, pone en duda la imparcialidad de los funcionarios del INE al no reportar irregularidad alguna.

Participación de ministras y ministros de culto en la formación del partido

- El PAN sostiene que la participación de ministras y ministros de culto en la formación del partido viola el principio de certeza.
- La parte actora señala que, de las investigaciones llevadas a cabo por la Dirección General de Asociaciones Religiosas, así como de las que integran el expediente, se acredita la participación de



quince asociaciones religiosas¹⁵ en la formación del partido Encuentro Solidario. También refiere qué ministros y ministras de culto¹⁶ participaron como presidentas, secretarios, delegadas de asambleas (7); auxiliares para la recolección de afiliaciones (4); realizaron aportaciones económicas (4), o bien son militantes afiliados (4).

- El partido manifiesta su inconformidad porque a la organización Encuentro Solidario se le otorgó su registro como partido político a pesar de lesionar la separación Estado-Iglesia y mezclar política con religión, lo cual contraviene el principio de laicidad.

¹⁵ En la demanda refieren las siguientes asociaciones: Centros Cristianos Nueva Vida en la República Mexicana; Las Iglesias Locales en México; Las Iglesias Locales en México; Iglesia Evangelista Pentecostés Universal de Jesucristo; Iglesia de Cristo Ministerios Tierra Fértil; Centros Cristianos de Cristianos en Acción; Unión de Iglesias Presbiterianas Príncipe de Paz; Iglesia del Pueblo de Dios; El Concilio Nacional de las Asambleas de Dios; Presbiterio Nacional de Nuevo León; Iglesia del Nazareno en México Distrito Norte; Fundación de Iglesias Evangelistas, alcanzando al mexicano marginado; Institución Evangelista Ministerio Vino y Aceite; El Concilio Nacional de las Asambleas de Dios, y La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos días en México.

¹⁶ En la demanda refieren lo siguiente: López Pereda Sergio Samuel quien fue nombrado como Presidente y Secretario para las asambleas programadas para su celebración el primero de septiembre y veintiuno de diciembre de dos mil diecinueve, en los Distritos Guanajuato 01 y Jalisco 03, respectivamente; realizando además las aportaciones para las actividades tendientes a la formación del partido político por un monto de \$6,262.50 (seis mil doscientos sesenta y dos pesos 50/100 M.N.). De Jesús Cruz Claudio quien fue nombrado como Secretario para la asamblea programada para su celebración el veinte de septiembre de dos mil diecinueve, en el Distrito 09 del Estado de México. Granada Alcántar Arturo quien fue electo delegado en dicha asamblea, para acudir a la asamblea nacional constitutiva. De Jesús García Jesús quien fue electo delegado en dicha asamblea, para acudir a la asamblea nacional constitutiva. Pérez Dávila Jorge Antonio quien fue electo delegado en dicha asamblea, para acudir a la asamblea nacional constitutiva; además de que realizó aportaciones para las actividades tendientes a la formación del partido político por un monto de \$7,100.00 (siete mil cien pesos 00/100 M.N.). González Estrada José Ángel quien fue electo delegado en dicha asamblea, para acudir a la asamblea nacional constitutiva. Vivas Gil Benjamín quien fue electo delegado en dicha asamblea, para acudir a la asamblea nacional constitutiva. Cruz Silva Juvenal quien fue registrado como auxiliar, identificado como el Id 466, siendo que recabó ciento veinticinco (125) afiliaciones mediante la aplicación móvil; además de realizar aportaciones para las actividades tendientes a la información del partido político por un monto de \$13,150.00 (trece mil ciento cincuenta pesos M.N.). Aguilar Márquez Leonardo quien fue registrado como auxiliar, está identificado con el Id 3820, siendo que recabó quinientas veinte (520) afiliaciones mediante la aplicación móvil; además que realizó aportaciones para las actividades tendientes a la formación del partido político por un monto de \$7,000.00 (siete mil pesos M.N.). Ontiveros Cárdenas Lorena quien fue registrada como auxiliar, está identificada con la Id 4191, siendo que recabó veinticinco (25) afiliaciones mediante la aplicación móvil. Espinosa Garrido Jesús Trinidad quien fue registrado como auxiliar, está identificado con el Id 4614, siendo que recabó dos (2) afiliaciones mediante la aplicación móvil. Ávila Aguirre Selene Loreley militante afiliada. López Medina Samuel militante afiliado. Solís López Gedeón militante afiliado. Paat Ek José Ángel militante afiliado.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

- Asimismo, aduce que por ello se violenta el artículo 130 constitucional, así como el 12 y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, los cuales determinan que una de las finalidades del principio de laicidad es no realizar actos públicos religiosos con fines políticos.
- El partido apelante señala que la responsable se equivoca cuando refiere que las ministraturas participantes en asambleas constitutivas no realizaban “tal o cual activismo político” lo que implicó la “grave irresponsabilidad de ser juez y parte” al calificar la conducta cuando la simple participación está prohibida constitucionalmente. Así, señala el partido que la responsable excedió el margen jurídico correspondiente¹⁷.
- También se destaca que la participación de ministras y ministros de culto es determinante en la vertiente cualitativa porque los partidos son entidades de interés público que tienen como finalidad allegar a la ciudadanía el acceso al poder. En estos términos, aduce que la presencia e intervención activa de esas figuras religiosas apareja un componente inconstitucional, inequitativo y ventajoso dado el alcance de la religión, su efecto multiplicador y la influencia que pueden ejercer en la ciudadanía.
- Además, indica que materialmente es imposible establecer cuantitativamente el impacto de esa participación, lo que se concatena con la alta gravedad de la infracción y se materializa determinantemente de forma cualitativa a partir del principio de laicidad; la separación Iglesia-Estado en el ámbito electoral, y los antecedentes de violaciones al principio de laicidad que llevaron a anular una elección.
- La actora expone los casos en los que se han anulado elecciones por violaciones al principio de laicidad y señala que esta Sala Superior la ha caracterizado como violación que impacta cualitativamente de forma determinante en los resultados. Así argumenta que la intervención religiosa también es determinante en la formación de nuevos partidos políticos.
- Suma a su argumento la prohibición constitucional (artículo 24) de utilizar los actos públicos religiosos con fines políticos, de proselitismo o de propaganda y señala que el incumplimiento de esa prohibición constituye una auténtica infracción constitucional electoral que implica una causa determinante para la negativa de registro de un partido.

¹⁷ Ver pág. 49 de la demanda.



- Ello, indica el partido, debe analizarse en términos de su gravedad intrínseca, valorando su determinancia e impacto en el procedimiento de conformación de una entidad de interés público.
- Esto es así dado que el derecho de pertenencia y formación de una opción política se debe ejercer de manera libre, sin coacción o presión alguna. Por ello, el principio de laicidad garantiza que nadie pueda explotar políticamente las religiones.

g.2. Tesis de la decisión

Violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza jurídica, derecho de asociación y libre desarrollo de la personalidad

Esta Sala Superior considera **ineficaces** los agravios mencionados, pues contrario a lo que sostiene el partido recurrente, la autoridad responsable no omitió tomar en consideración que en diversas asambleas se advirtieron irregularidades que motivaron su revisión, incluso, decretándose la nulidad de diversas asambleas por ese motivo, sin que los motivos en que se sustentó la decisión sobre el particular sean eficazmente controvertidos.

En efecto, recordemos que dentro de los criterios de evaluación de la validez de las asambleas, el Consejo General del INE, en sesión extraordinaria de cuatro de septiembre de dos mil veinte, modificó el relativo a los vicios a la afiliación en asambleas, para quedar de la siguiente manera:

Vicios a la afiliación en asambleas. En el supuesto de que de las actas de las diligencias realizadas a las personas afiliadas válidas en las asambleas se acredite que al menos el 20% (veinte por ciento) de las personas efectivamente entrevistadas manifiesten que les fue ofrecida o entregada dádiva alguna, y/o que fueron engañadas o coaccionadas para acudir a la asamblea, se considerará determinante para tener por no válida la asamblea en cuestión, por lo que se descontarán las afiliaciones válidas recabadas en ella. Este criterio considera el margen de error muestral máximo estimado de las diligencias efectivamente desahogadas mediante visitas domiciliarias derivado de las

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

irregularidades advertidas por los vocales que certificaron las asambleas durante el proceso de constitución de nuevos PPN. Lo anterior permite conocer en qué proporción los resultados de la muestra reflejan los resultados de la totalidad de asistentes válidos en las asambleas en el supuesto de irregularidades advertidas previamente. En ese sentido, conforme al márgenes de error muestral estimado para cada asamblea se tiene la certeza estadística que cuando la tasa de incidencia es igual o mayor al 20%, es un indicador irrefutable que hubo vicios a la afiliación en asambleas.

Así, una vez que la organización comunicó a la autoridad administrativa electoral su agenda de celebración de asambleas, en la cual precisó fecha, hora, orden del día, domicilio de las asambleas distritales, así como los datos de las personas que fungirían como presidente y secretario en las mismas, la DEPPP designó a las y los funcionarios del Instituto en las Juntas Ejecutivas Distritales correspondientes, para que asistieran a las asambleas proyectadas por la organización solicitante, a efecto de certificar su celebración.

De esa manera, en el momento en que se llevaron a cabo las asambleas, el personal del INE procedió a levantar el registro de asistentes, considerando entre otros parámetros, siguientes:

- En la fila de asistentes el personal del INE les indicó que, si su interés era afiliarse de manera libre y autónoma al partido político en formación, debían permanecer en ella y tener a la vista su credencial para votar; asimismo se les indicó que, de no desear afiliarse, podían ingresar al lugar de la asamblea pero que su asistencia no contaría para efectos del quórum legal.
- Se constató que cada una de las manifestaciones formales de afiliación fuera suscrita en forma individual, voluntaria, autónoma y libre por las personas, y que éstas contuvieran el nombre, apellido paterno y materno, domicilio y la clave de elector de cada una de las personas afiliadas asistentes a la asamblea.

En el caso, la asociación en proceso de partido político nacional programó la celebración de cuatrocientas asambleas, no obstante, por



falta de asistencia necesaria para su validez, únicamente se realizaron trescientas de ellas.

Ahora bien, con motivo de la celebración de las asambleas, la persona designada por el INE para realizar la certificación atinente estaba obligada a informar en el acta que al efecto levantó, sobre cualquier situación irregular que se hubiese presentado antes, durante o después de la asamblea, señalando las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Derivado de dicha facultad conferida al personal del INE, se identificaron diez asambleas con incidentes, en los términos siguientes:

No.	Fecha	Distrito	Incidente
1	22/06/19	Ciudad de México 01	Los organizadores de la asamblea registraron a asistentes, elaboraron listados con los nombres, claves de elector de cada uno de ellos.
2	26/05/19	Ciudad de México 24	Antes del inicio de la asamblea, estuvo expuesto, durante pocos minutos, un cartel alusivo a un evento religioso previamente desarrollado en el mismo salón que sirvió de sede a la asamblea.
3	21/12/19	Coahuila 05	Una ciudadana señaló que fue convocada a un evento, sin embargo, los organizadores no le informaron que se trataba de una asamblea para constituir un nuevo partido político.
4	21/07/19	Durango 02	Se ofrecieron diversas amenidades a los asistentes a la asamblea, tales como la actuación de un grupo musical, reparto de alimentos y el servicio de un brincolín.
5	19/08/19	Guanajuato 06	Algunos de las personas que asistieron a la asamblea manifestaron que se les ofreció algún beneficio por afiliarse al partido político en formación.
6	17/10/19	Jalisco 01	Los organizadores de la asamblea registraron a las y los asistentes y les entregaron un boleto a cambio.
7	21/12/19	Jalisco 03	La ciudadanía que asistió a la asamblea, de manera generalizada, manifestó que les fue ofrecida una despensa u otro apoyo económico a cambio de su

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

No.	Fecha	Distrito	Incidente
			afiliación. Asimismo, algunas personas manifestaron desconocer el motivo de la reunión.
8	14/12/19	Jalisco 11	La mayoría de las personas asistentes a la asamblea contaban con un boleto con el emblema de la organización, mismo que estaba foliado y firmado. Algunas manifestaron que asistieron a la asamblea porque les prometieron la entrega de una despensa a cambio. Al término de la asamblea, personal de la Junta Distrital identificó que en los alrededores del inmueble donde se celebró la asamblea, estaban entregando despensas a las personas que contaban con el mencionado boleto.
9	05/10/19	México 28	Hubo tres personas que manifestaron no llevar su credencial para votar porque la persona que las invitó al evento se las retuvo, informándoles que se las entregarían en el lugar de la asamblea a cambio de una despensa.
10	28/09/19	Veracruz 13	Un grupo de personas manifestó que habían sido invitadas a una entrega de despensas, que las transportaron hasta el lugar y los organizadores se negaban a llevarlas de regreso a su domicilio sin que antes se afiliaran al partido político en formación.

Ello motivó que la DEPPP solicitara a los órganos desconcentrados del INE, que efectuaran una visita aleatoria al 10% de las personas afiliadas de manera válida y que asistieron a las asambleas.

Con motivo del estudio de las actas levantadas en cada una de las diez asambleas referidas, la responsable llegó a la conclusión de que se debían declarar inválidas ocho de ellas, al existir vicios en la afiliación, conforme con lo siguiente:

1. Ciudad de México 01

De las sesenta y nueve diligencias realizadas, únicamente cuarenta y ocho personas fueron localizadas y proporcionaron información; en



quince casos las personas manifestaron que les fue ofrecida o entregada algún tipo de dádiva, que existió coerción para lograr su asistencia o que fueron invitadas a un evento distinto, lo que representa el 31.25% de las personas efectivamente entrevistadas.

2. Coahuila 05

De las treinta y tres diligencias realizadas, únicamente veintinueve personas fueron localizadas y proporcionaron información; en dieciséis casos las personas manifestaron que les fue ofrecida o entregada algún tipo de dádiva, lo que representa el 53.33% de las personas efectivamente entrevistadas.

3. Durango 02

De las treinta y nueve diligencias realizadas, únicamente treinta personas fueron localizadas; en doce casos las personas manifestaron que les fue ofrecida o entregada algún tipo de dádiva, lo que representa el 40.0% de las personas efectivamente entrevistadas.

4. Guanajuato 06

De las cuarenta diligencias realizadas, únicamente treinta y dos personas fueron localizadas; en dieciocho casos manifestaron que les fue ofrecida o entregada algún tipo de dádiva, lo que representa el 56.2% de las personas efectivamente entrevistadas. A lo anterior se sumaron las cuatro personas, distintas de las anteriores, que, si bien no fueron localizadas, durante el desarrollo de la asamblea también manifestaron que les fue ofrecida una despensa a cambio de su asistencia a la misma.

5. Jalisco 01

De las cuarenta diligencias realizadas, únicamente treinta y seis personas fueron localizadas; en dieciséis casos las personas manifestaron que les fue ofrecida o entregada algún tipo de dádiva, lo que representa el 44.4% de las personas efectivamente entrevistadas.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

6. Jalisco 03

De las cuarenta y una diligencias realizadas, únicamente treinta y ocho personas fueron localizadas; en veintiséis casos las personas manifestaron que les fue ofrecida o entregada algún tipo de dádiva, lo que representa el 68.4% de las personas efectivamente entrevistadas.

7. Jalisco 11

De las cuarenta diligencias realizadas, únicamente veinticinco personas fueron localizadas y proporcionaron información; en trece casos las personas manifestaron que les fue ofrecida o entregada algún tipo de dádiva, lo que representa el 52.0% de las personas efectivamente entrevistadas.

8. Veracruz 13

De las cuarenta diligencias realizadas, únicamente treinta y seis personas fueron localizadas; en catorce casos las personas manifestaron que les fue ofrecida o entregada algún tipo de dádiva, lo que representa el 38.8% de las personas efectivamente entrevistadas.

Ahora bien, lo anterior es indicativo de que opuesto a lo considerado por el recurrente, la responsable sí emprendió un estudio exhaustivo y pormenorizado de todas y cada una de las trescientas asambleas, no obstante, conforme con las certificaciones levantadas por el personal del INE, solamente en diez de ellas advirtió algún tipo de irregularidad vinculada con vicios en el consentimiento.

Esa circunstancia motivó que, conforme con la metodología para determinar el tamaño muestral, se visitara al 10% de las personas afiliadas en las asambleas objeto de revisión.



Con base en lo anterior, el argumento del partido político inconforme en el sentido de que el 47% de las asambleas mostraron irregularidades es desacertado.

Ello es así, porque en principio, la autoridad responsable apoyada en las certificaciones levantadas solamente advirtió irregularidades en diez asambleas, que confrontadas con las trescientas realizadas, no reflejan de manera alguna el porcentaje a que hace alusión el recurrente.

Aunado a lo anterior, el porcentaje precisado en cada uno de los casos solamente refleja la relación numérica con el total de personas entrevistadas y en todo caso, en aquéllas donde se advirtió algún vicio en la afiliación fueron declaradas inválidas.

De esa manera, en todo caso, el partido político se limita a realizar afirmaciones genéricas sin sustento, pues no precisa cuál es la base probatoria de que existieron vicios en la afiliación en más asambleas a las advertidas por el INE.

Bajo ese escenario, la responsable tampoco estaba obligada a dictar medidas adicionales a las que desplegó, pues la necesidad de verificar todas y cada una de las actas levantadas en las diez asambleas objeto de intervención, se sustentó en el contenido de las certificaciones levantadas por el personal del INE.

Sin que, al efecto, el partido precise de manera particularizada y demuestre con medios de convicción, porqué en su concepto, era necesario realizar la investigación sobre las actas de cada una de las trescientas asambleas.

Finalmente, tampoco se comparte la afirmación del recurrente en el sentido de que, si bien está acreditada la actuación de algunas y algunos supervisores, no existe evidencia que confirme la participación

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

de actores o fedatarios que dieran garantía de la realización de las reuniones.

Lo anterior, pues derivado de la presunción de legalidad que reviste al acto reclamado, el recurrente tenía la carga de probar que, en el caso, lo afirmado por la responsable en el sentido de que el propio personal del INE levantó las certificaciones respectivas no era acorde con lo sucedido en cada una de las trescientas asambleas.

En todo caso, a través de los agravios el instituto político inconforme tampoco se precisa de manera específica en qué asamblea se advierte la supuesta ausencia de personas que supervisarán.

Ello resulta indispensable, pues precisamente conforme con lo asentado en el acto reclamado, entre el dieciséis de abril y el diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, la DEPPP designó a diversas funcionarias y funcionarios de las Juntas Distritales Ejecutivas, con la finalidad de que asistieran a las asambleas de la organización solicitante, certificaran su realización y que las mismas cumplieran con los requisitos que la normatividad aplicable mandata.

Dicha actuación, deriva de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley General de Partidos Políticos, el cual establece en el inciso a), que se deberá acreditar la celebración de asambleas en presencia de una funcionaria o funcionario del Instituto.

A su vez, la participación de las y los funcionarios es regulada en el numeral 22 del instructivo aplicable, el cual dispone que para el registro de asistentes a las asambleas estatales o distritales que celebre la organización en su proceso de constitución como partido político nacional, estando presente la o el funcionario del Instituto designado para certificar la celebración de la asamblea, cada ciudadana o ciudadano suscribirá la manifestación formal de afiliación impresa que



le será proporcionada por este Instituto, a efecto de garantizar la autenticidad de la afiliación, así como la libre afiliación de la o el ciudadano.

Con base en lo anterior, si la responsable se apoyó en el contenido de las certificaciones de las trescientas asambleas para extraer que en diez de ellas existían irregularidades, es evidente la presunción de participación de las y los funcionarios en todas las asambleas, sin que el recurrente haya aportado medios de convicción tendentes a desvirtuarla.

Participación de ministras y ministros de culto en la formación del partido

Es **infundado** el agravio relacionado con la violación al principio de laicidad en los términos planteados por el PAN, ya que la interpretación constitucional y las medidas legales adoptadas por el INE respecto de la participación de algunas ministraturas de culto en 15 asambleas del proceso de constitución de partido político que nos ocupa, de un total de 239 que acreditó la asociación Encuentro Solidario, se ajustan a lo reconocido en los artículos 24, 40, 41 y 130 de la Constitución Federal de manera armónica.

Para fundar la tesis de la decisión, esta Sala Superior considera necesario, de manera previa, definir los alcances de los principios constitucionales de separación iglesia-Estado y laicidad, las restricciones al ejercicio de los derechos político-electorales de las ministraturas de culto religioso y los derechos de participación y asociación política de que goza la ciudadanía, para explicar sus distinciones y funcionamiento en nuestro sistema democrático, especialmente, en los procesos de constitución de partidos políticos.

Para lo anterior, tenemos que tener en cuenta que la limitación a la participación política de las y los ministros de culto, asociaciones,

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

iglesias y agrupaciones religiosas se fundamenta originalmente en el contenido del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta disposición permaneció prácticamente inalterada desde su promulgación en 1917 hasta su reforma en 1992.

La ausencia de su revisión no fue por la falta de importancia de la materia, sino fruto de un proceso histórico que pugnó inicialmente, por un despojo de cualquier injerencia o poder por parte de las asociaciones religiosas en el ámbito público. En otras palabras, por mantener inalterada la supremacía del poder estatal sobre el religioso.

El peso eclesiástico en la vida política y económica, así como la percepción que identificó a la jerarquía eclesiástica como un poder estatal más que como una congregación religiosa, obligaron al Constituyente de 1917 a consolidar un entramado jurídico con el objetivo de frenar y mantener al margen a las iglesias y altos mandos eclesiásticos de participar, bajo cualquier modalidad (educación, asociación, política), en los asuntos públicos.¹⁸

Para lograr lo anterior, en esencia, subordinó a los ministros eclesiásticos a la ley, desconoció toda personalidad jurídica a las iglesias y limitó de manera tajante su participación en la vida política.

Si se entiende que el concepto de laicidad refiere a un “régimen de autonomía recíproca entre el Estado y las instituciones religiosas; de manera que, así como el aparato estatal no puede intervenir en asuntos internos de las iglesias, los representantes de éstas tampoco pueden incidir en la política pública, ni en asuntos de gobierno”; lo cierto es que, la manera en que se redactó el texto primigenio del artículo 130, se aparta de lo que podría entenderse por Estado laico.

¹⁸ CAMARA DE DIPUTADOS. DICTAMEN: “El Estado para consolidarse, necesitó desplazar todo poder que se ostentara alterno a él . Hoy, plenamente consolidado, para modernizarse, ha de reconocer y armonizar a todos los actores sociales, incluyendo a las iglesias.”



En efecto, del contenido original del artículo 130 de la Constitución Federal,¹⁹ se desprenden las bases y los principios que fundamentaron

¹⁹ Artículo 130. Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera. El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley. La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias. Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten. Las Legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos. Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento. Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto. El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal, quién es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministerio que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo la pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles. Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos, será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto. Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas. Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político. No podrá heredar por sí ni por interpósita persona ni recibir por ningún título un ministro de cualquiera culto, un 'inmueble', ocupado por cualquier asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tenga parentesco dentro del cuarto grado. Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se registrarán, para su adquisición por particulares, conforme el artículo 27 de esta

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

lo que se pensó sería la consolidación de un Estado laico; de los cuales destacan, entre otros, los siguientes:

- Educación laica tanto en escuelas públicas como privadas.
- Prohibición a las agrupaciones religiosas y a los ministros de culto para establecer y dirigir escuelas primarias.
- La prohibición de realizar votos religiosos y de establecer órdenes monásticas.
- El culto público sólo se podía celebrar dentro de los templos, **los cuales estarían siempre bajo la vigilancia de la autoridad.**
- La prohibición a las asociaciones religiosas, llamadas Iglesias, para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y los que tuvieran pasaron al dominio de la nación.
- **Limitaciones para que el culto público solo se realice dentro de los templos.**
- **Desconocimiento de la personalidad jurídica** de las agrupaciones religiosas.
- Prohibición a los ministros de culto de hacer críticas a las leyes, a las autoridades y al gobierno.
- Exclusión del voto activo y pasivo a los ministros de culto.
- Prohibición a los ministros de culto para asociarse con fines políticos.
- Prohibición de celebrar reuniones políticas en los templos.
Reserva del ejercicio del ministerio de culto para las personas mexicanas por nacimiento excluyendo a las personas extranjeras o a las personas mexicanas por naturalización.

En 1992, se desarrolló un nuevo proceso que desembocó en la consolidación del principio de separación entre el Estado y las Iglesias el cual, a diferencia del texto original, fue un intento de encontrar un modo de conciliar posiciones extremas dentro de las limitaciones que imponía la Constitución a los ministros de culto, asociaciones, iglesias y agrupaciones religiosas y, con ello, orientar el entramado constitucional a la promoción y la garantía de la libertad de conciencia y de religión.

Constitución. Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado



Así, a partir de esta reforma, el concepto de laicidad en se consolidó (a diferencia del texto primigenio), en un principio que procuró que tanto las instituciones religiosas, como el Estado mexicano no pudieran influirse. En otras palabras, la independencia respecto de cualquier organización religiosa y viceversa.²⁰

Lo anterior, con el objetivo de responder a una doble necesidad exigida por el principio de laicidad –y en su momento ignorada por el poder constituyente–: 1) respeto a la libertad de conciencia y a su ejercicio tanto individual como colectivo; y, 2) el derecho a la no discriminación, directa o indirecta –aspectos destacados en el Dictamen que dio origen a la reforma constitucional.

Precisamente, la separación entre Estado y asociaciones religiosas que buscó el Poder de reforma partió de la premisa de que el sistema laico es aquél en el que ambos pueden vivir en armonía reconociendo cada uno la esfera de la competencia del otro, en el que se promueve una esfera pública neutral y no pugna por la cancelación de alguna religión sino como el cauce legal para su materialización autónoma.

Considerado que el carácter laico o de laicidad en un Estado se entiende como el principio por virtud del cual ninguna confesión tiene el carácter estatal es que se logra salvaguardar recíprocamente la libertad religiosa. Cuestiones que exigen neutralidad, imparcialidad y separación absoluta entre religión y Estado.

²⁰ Precisamente, del Dictamen de la Cámara de Diputados que dio origen a la reforma se destacó: “Hoy el Estado está firmemente sustentado en la vida de la nación. Por eso, la separación del estado y la iglesia requiere que en las esferas de las creencias religiosas no intervenga el Estado y que las iglesias y los ministros no intervengan en los asuntos públicos del Estado y gobierno. La regulación política de la vida pública corre por cuenta exclusiva del Estado, el cual no señalará nunca preferencia o interés por religión, creencia o iglesia alguna, ni promoverá su negación. (<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifLxfl+pGzyNWpg3oXHaF9A3Ya5/bKiicmUwJp8mOKcUQ==>)

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Así, el Poder de reforma propuso una nueva configuración del artículo 130 constitucional, el cual, en términos del Dictamen de la Cámara de Diputados estaría basado en las siguientes premisas:

- Se consagra el principio histórico de separación entre el Estado y las Iglesias. En el dictamen se precisó que esta “separación no es igualación sino acotamiento de las actuaciones públicas de las iglesias con respecto a la esfera de acción estatal.”
- La legislación secundaria debería regular la personalidad jurídica a las iglesias y las agrupaciones religiosas que la Constitución prevé, otorgándole a la figura jurídica de asociación religiosa nuevos contenidos: su registro constitutivo y los procedimientos que dichas agrupaciones e iglesias deberán satisfacer para adquirir personalidad.
- Se hace explícita la prohibición a las autoridades de intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas. El Estado no podrá determinar las reglas internas de las iglesias ni imponer una determinada forma de organizar sus actividades.
- Dado que su objeto es el ámbito espiritual las iglesias como asociaciones no participarán en política partidista, ni podrán hacer proselitismo a favor de candidato o partido alguno. Se conservaron las limitaciones a esta participación política de manera contundente de modo que el principio de separación sea efectivo.
- Se reconoció que los ministros de cultos como ciudadanos tendrían derecho a votar pero no sean sujetos del voto pasivo mientras se mantuvieran en el desempeño de sus ministerios; esto último, sin mengua de sus derechos y con el propósito de preservar la igualdad entre candidatos.
- Finalmente, el dictamen enfatizó que la Iglesia, las agrupaciones religiosas y los ministros de cultos se mantengan al margen de las cuestiones políticas que competen a los ciudadanos, a los partidos políticos y al Estado; asimismo que, sin menoscabo del ejercicio de su libertad de pensamiento y expresión, no podrán realizar proselitismo en favor de candidatos o partidos, ni oponerse a las leyes del país o a sus instituciones.

En suma, los principales cambios entre el texto originario y el reformado en 1992, en materia política, son las siguientes:



- Se consideran lícitas y se reconoce personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas; sin embargo, se les prohíbe actuar en actividades relacionadas con la política (considerando tanto a los partidos políticos, como la política interna de un partido).
- Se reconocen derechos político-electorales a los ministros de culto, aunque se establece un régimen de excepción en relación con lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 35 constitucional. Es decir, no pueden ser votados, ni asociarse para formar parte de los asuntos político-electorales del país.

Cuando México se adhirió en 1981 a la Convención Americana de Derechos Humanos formuló una reserva de exclusión, para mantener válida la prohibición constitucional **del derecho de voto activo y pasivo a los ministros de los cultos, según los términos en que los prevenía entonces el artículo 130 constitucional y en lo referente, igualmente, al ejercicio público del culto religioso.**

A raíz de la reforma constitucional, el 9 de abril de 2002, el gobierno de México notificó su intención de retirar parcialmente la reserva, subsistiendo en los siguientes términos: “El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los ministros de **los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.**”

De esa manera, existe un reconocimiento del derecho a votar a las personas que pertenecen al clérigo, como una cuestión de índole personal, en calidad de ciudadanía.

1. Estado laico y separación iglesia-Estado.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Ahora bien, al respecto esta Sala Superior, en una larga línea judicial²¹, ha dicho que la laicidad y la separación iglesia-Estado significan:

- Garantizar a cada persona una igual libertad de conciencia y de creencia religiosa, o inclusive, no creencia, que se funda en la dignidad humana.
- Respeto a la libertad de conciencia y de su práctica individual y colectiva.
- Autonomía de lo político y de la sociedad civil frente a las normas religiosas y filosóficas particulares.
- Igualdad ante la ley y no discriminación directa o indirecta hacia las personas por sus preferencias religiosas o ateas.

Sobre estos mismos principios, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²² ha señalado que:

- Permiten la libertad religiosa, esto es, la libertad de sostener y cultivar las creencias religiosas que cada uno considere, libertad que también incluye la de cambiar de creencias religiosas o no tenerlas.
- La libertad religiosa tiene dos facetas: i. *interna*: Consiste en la libertad ideológica y atiende a la capacidad de las personas para desarrollar y actuar de conformidad con una visión del mundo en la que quede definida su relación con lo divino, en donde cabe la posibilidad de que decidir no tener ninguna; y ii. *externa*: Se entrelaza con el ejercicio de otros derechos individuales, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, o la libertad de enseñanza. Las manifestaciones externas de la libertad religiosa pueden ser: individuales o colectivas.
- La separación entre las iglesias y el Estado significa que no se puede establecer, pero tampoco prohibir religión alguna, es decir, el Estado mexicano no debe adoptar una religión en particular, manteniéndose al tiempo imparcial y respetuoso con una de las manifestaciones más importantes del pluralismo en las sociedades actuales: el pluralismo religioso propio de la ciudadanía en una democracia contemporánea.

²¹ Esta doctrina se encuentra, entre otros, en los asuntos: SUP-JRC-604/2007, SUP-REC-1092/2015, SUP-REC-1095/2015 y acumulados, SUP-REC-825/2018, SUP-REC-1732/2018, SUP-REC-1468/2018, SUP-REC-1777/2018 y SUP-REC-1778/2018.

²² Amparo en Revisión 1595/2006, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el 29 de noviembre de 2006.



En cuanto al tipo de Estado político en México, determinado en el artículo 40 constitucional; la actividad de los partidos políticos y las acciones para la conformación de éstos, los principios analizados significan que:

- México es una República representativa, laica y federal.
- Las actividades y decisiones del Estado, partidos políticos y asociaciones que buscan el registro como tal, deben estar fundadas en razones públicas y no así en creencias religiosas.
- La sociedad tiene derecho de participar en política de manera racional y libre, para que decida su voto y su derecho de afiliación política con base en las propuestas y plataformas de las candidaturas, partidos y asociaciones que buscan su registro como tales, sin que en ello intervengan símbolos o ideologías religiosas.
- Lo que se busca es construir una democracia deliberativa y bajo parámetros de calidad racional e información en las decisiones.
- Las ideologías espirituales no deben ser utilizadas para imponer, persuadir o convencer a la ciudadanía a compartir una finalidad, apoyar alguna candidatura o afiliarse a un partido de nueva creación.

Tratándose específicamente del procedimiento para constituir un partido político a cargo de asociaciones, es a través de lo dispuesto en los artículos 12, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos y 453, numeral 1, inciso b) y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se les imponen obligaciones concretas para:

- Que en la realización de las asambleas respectivas no exista intervención de organizaciones con objeto social diferente al de constituir el partido político, dentro de las cuales se encuentran las asociaciones religiosas.

El incumplimiento de estas obligaciones por parte de las asociaciones, de conformidad con el artículo 456, numeral 1, inciso h), de la LGIPE, puede traer como sanciones:

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

- Una amonestación pública.
- Una multa de hasta cinco mil UMA, según la gravedad de la falta.
- La cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional.

2. Restricciones al ejercicio de derechos político-electorales de las ministraturas de culto religioso.

Por otro lado, es necesario distinguir las implicaciones y obligaciones que los artículos 24 y 130 imponen respecto de las asociaciones que buscan la obtención del registro como partido político, de las que, teniendo como base los propios principios de laicidad y separación iglesia-Estado, **se traducen en una serie de restricciones al ejercicio de derechos político-electorales de las personas que ocupan una ministratura de culto**, es decir, de su régimen jurídico-político en lo personal.

Estas restricciones son, en esencia:

- La libre expresión y libertad religiosa no debe desarrollarse con fines políticos, pues ese actuar constituye una infracción en materia electoral.
- Las personas que tengan una ministratura de culto no pueden desempeñar cargos públicos; ser votadas en los comicios; asociarse con fines políticos ni desarrollar actividades de política partidista.
- Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa.
- No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

De conformidad con este marco constitucional y su interpretación sistemática con el artículo 35 constitucional, podemos concluir que la laicidad y la separación iglesia-Estado imponen modalidades al ejercicio de los derechos políticos a quienes ejercen una ministratura, que las afecta directamente, conforme a lo siguiente:



1. **Voto activo.** Gozan de este derecho en plenitud.
2. **Voto pasivo.** No tienen derecho a ser electos para ocupar un puesto popular, por lo que, de querer participar en la vida pública, tendrían que abandonar esa condición, para posteriormente acceder al cargo.
3. **Asociación política.**

-electoral.

4. **Acceso a funciones públicas de país.** Tampoco pueden acceder cargos públicos que se ocupan por nombramiento o designación.

En lo particular, el artículo 455 de la LGIPE considera que las realizaciones de las siguientes conductas son irregulares en el ámbito electoral:

- Realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular.
- Inducir a la abstención, a votar por una candidatura o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación.

En ese sentido, solamente se debe negar el registro como partido político cuando existen elementos que permitan afirmar que se cumple con alguna de las siguientes condiciones:

1. **Carácter confesional de la agrupación u organización**

Esto es que cuando alguna agrupación u organización política pretenda obtener su registro como partido político sea expresamente confesional, tenga vínculos con alguna iglesia o religión; que en sus documentos básicos haga alusión a alguna religión, o haga utilización de alguna ideología religiosa; que acepte financiamiento por parte ministros de culto o de personas asociadas con alguna religión, así como por las propias agrupaciones religiosas; y que haga un uso preponderante de inmuebles religiosos para la celebración de asambleas o eventos políticos de la organización de ciudadanos;

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

En caso de que se cumpla con dicha condición resulta evidente que no se le puede otorgar el registro como partido político, ya que ello implicaría el reconocimiento de un ente de interés público, como por ejemplo, la obtención de financiamiento, tiempos de Estado, y participación en los procesos electorales- abiertamente confesional.

En caso contrario, se estaría yendo en contra de varios de los valores que se pretenden proteger tanto con el principio de laicidad, como con los principios rectores en materia político-electoral.

En primer lugar, se vería vulnerada la libertad de culto y de conciencia de la ciudadanía que no adopta la misma fe o que no adoptan ninguna fe. En segundo lugar, rompe con la neutralidad que debe mantener el Estado respecto de las religiones existentes e infringe la separación que debe existir entre el poder de la iglesia y el poder público.

Esto, ya que un partido político de tal naturaleza busca promover decisiones que se adopten y apeguen a sus creencias religiosas, de forma que no es posible concebir a un Estado laico.

Por otro lado, otorgar el registro como PPN a una agrupación religiosa vulnera también los principios constitucionales que rigen a la materia político-electoral, pues no es posible garantizar cabalmente la libertad de afiliación, así como las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda emitir un voto libre, razonado e informado.

De igual forma, transgrede el principio de equidad en la contienda, ya que puede traer como consecuencia que algunos competidores electorales obtengan ventajas indebidas como consecuencia de las posibles situaciones de dominio (político, sociales o económicas) en las que pudieran encontrarse²³.

²³ Resolución del CGINE INE/CG338/2017.



En ese sentido, si en México, donde el 85% de la población mexicana se auto adscribe como católico y el 8% como evangélicos²⁴, existe una organización que utiliza el discurso religioso como criterio guía, o que está vinculado con una cierta religión, se vería vulnerado el principio de equidad en las contiendas electorales, ya que, una gran porción de la población puede sentirse inducida a votar por esta organización por la identificación religiosa que puedan tener con él, una vez que se constituya en partido político.

Lo anterior hace que la organización confesional obtenga ventajas indebidas en relación con otros partidos políticos, por lo que, atendiendo a las obligaciones constitucionales en materia de laicidad y equidad en las contiendas, no sería dable otorgarle el registro.

2. Implementación de una estrategia de índole religiosa para obtener los requisitos necesarios

Para el caso, es necesario tener suficientes elementos que permitan afirmar que la agrupación política llevó a cabo una estrategia por medio de la cual haya utilizado símbolos o líderes religiosos, a fin de obtener el número de afiliaciones y realizar el número de asambleas necesarias para cumplir con este requisito.

A diferencia de la condición anterior, en este supuesto no es necesario que parte de la estructura de la agrupación política sea confesional, basta con que solicite o acepte el apoyo de líderes religiosos, de iglesias o de agrupaciones religiosas, o bien, haga uso de símbolos religiosos, todo esto con la intención de obtener el número requerido de afiliaciones.

²⁴ Encuesta Nacional Sobre Creencias y Prácticas Religiosas (2016), consultable en: http://rifrem.mx/encreer/wp-content/themes/encreer/docs/EncuestaNacionalCreenciasyPracticasReligiosasMX_Oct2017_ESP.pdf

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Por lo que en esa tesitura, no sería posible otorgarle el registro a la agrupación política porque no hay certeza de que las personas que se afiliaron lo hicieron de forma libre.

En ese sentido, si una organización, de manera consciente y sistemática, y para obtener una ventaja político-electoral por medio de la religión, utiliza a los ministros de culto para persuadir a personas para que participen en el proceso de constitución de un partido político, se tendrá que poner en duda el carácter libre de la afiliación de todas las personas que participaron, por lo que no procedería otorgarle el registro.

3. Derecho de asociación política de la ciudadanía en general.

Finalmente, para dar respuesta a la solicitud de interpretación constitucional que propone el PAN, debemos tener en cuenta que, con motivo del procedimiento de creación de partido político solicitada por Encuentro Solidario, en la celebración de las asambleas respectivas, participaron y se afiliaron 328,811 personas, en ejercicio de su derecho de asociación en materia política.

En este punto, esta Sala Superior considera de la mayor importancia cuidar todos los derechos humanos y bienes jurídicos que se encuentran en juego, lo que incluye desde luego, el derecho de asociación en materia política de las personas que decidieron afiliarse en las distintas asambleas durante el procedimiento de constitución del partido político.

Este derecho está reconocido en el artículo 35, fracción III, de nuestra Constitución Federal, e implica que toda ciudadana y ciudadano mexicano que esté en pleno goce de sus derechos políticos puede asociarse con fines políticos con otras personas, lo cual ampara la afiliación voluntaria a un partido cuyo registro se pretende, o bien, a otro que ya cuenta con registro.



A juicio de este Tribunal Constitucional, este derecho debe evaluarse en conjunto con el resto de principios y restricciones antes comentados, ya que, de llegar a aceptar la propuesta interpretativa del partido apelante, en el sentido de que la sola participación acreditada de ministraturas de culto en quince asambleas, debe traer como consecuencia anular todo el procedimiento de obtención del registro, lo que sin duda afectaría a las personas afiliadas.

Al respecto, conviene recordar que ante estos casos en los que se solicita anular una elección cuando se ha vulnerado el principio de laicidad, esta Sala **Superior ha buscado proteger todos los valores constitucionales que hay en juego**. Es decir, mientras que ha reconocido la vulneración a ese principio, también ha reconocido que existen otros principios tales como el de los actos públicos válidamente celebrados que involucra proteger la voluntad de una mayoría de personas que emitieron su voto en condiciones de libertad y bajo todas las garantías necesarias.

Esta Sala Superior ha sostenido que aun cuando exista una vulneración al principio de laicidad, la consecuencia únicamente podría ser la nulidad de esa elección siempre que la misma haya sido de tal magnitud que no permita afirmar que hubo certeza en los resultados, o que la voluntad de una mayoría importante estuvo manipulada por cuestiones religiosas, de forma que es posible considerar que esa infracción fue determinante para el resultado de la elección.

De lo contrario, la infracción detectada al principio de laicidad podrá ser motivo de otro tipo de sanción, pero no de decretar la nulidad²⁵.

4. Análisis constitucional de todos los principios, restricciones y derechos involucrados

²⁵ Ver SUP-REC-1279/2017, SUP-REC-1334/2017 y sus acumulados, SUP-REC-1187/2018 y su acumulado, SUP-REC-1209/2018 y su acumulado, SUP-REC-1386/2018, SUP-REC-1929/2018 y acumulados; y SUP-REC-433/2019.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

El marco jurídico-constitucional anterior lleva a esta Sala Superior a establecer las siguientes pautas con las que se analizarán los hechos y demás elementos que informan el presente asunto.

1. Los principios de laicidad y separación iglesia-Estado, vistos desde la conformación de un nuevo partido político, tienen **distintas implicaciones respecto de distintos sujetos de derecho que pueden, debido a su especial estatus o naturaleza religiosa, afectar o incidir indebidamente en ese procedimiento.**
2. Constitucionalmente, aunque estemos en presencia de los mismos principios, **no es adecuado mezclar o dar un trato idéntico a las obligaciones que éstos imponen a las asociaciones que buscan un registro como partido**, de las restricciones al ejercicio de derechos político-electorales de quienes ostentan una ministratura de culto, **pues se trata de dos ilícitos constitucionales diversos.**
3. Las restricciones constitucionales al ejercicio de derechos impuestas a las ministraturas de culto **conforman un régimen personal que pretende evitar: i. su participación subjetiva en actividades políticas; ii. que sean electas; o bien, iii. que desempeñen algún cargo público por designación**, pues con ello se **preserva que estas actividades y el ejercicio del poder público sea laico y tenga sustento en razones públicas, racionales y deliberativas y no en dogmas de fe.**
4. En cambio, las obligaciones que los mismos principios imponen a las asociaciones que buscan obtener un registro como partido político nacional, no están relacionadas de manera directa con el régimen de restricciones en el goce de derechos de las ministraturas de culto, sino con impedir que **mediante una estrategia para cometer un fraude constitucional y legal, se permita con plena voluntad de la asociación que solicita el registro, que asociaciones religiosas intervengan en la afiliación de personas**, caso en el cual, **sí procede sancionar a la asociación, inclusive, pudiendo llegar a la anulación del procedimiento del registro.**
5. De esta forma, la intervención subjetiva de las ministraturas de culto en 15 asambleas de un total de 239 celebradas por Encuentro Solidario, por sí sola, no puede ser considerada como una infracción constitucional atribuible a la asociación que solicitó el registro como partido político nacional, sino que es necesario



contar con elementos que muestren que ésta estableció una **estrategia para lograr las afiliaciones que le permitieran alcanzar el umbral requerido para la obtención del registro, pues dicha conducta sí constituiría un fraude constitucional a la laicidad y la separación iglesia-Estado.**

6. Derivado de esta distinción, si la participación de ministraturas de culto se dio como hecho aislado, **la infracción fue cometida por cada una de las personas que con tal calidad participaron en las asambleas** y, por lo tanto, la sanción debe **recaer en dichas personas y en los actos jurídicos que realizaron**, porque se trata de sujetos de derecho a quienes la Constitución Federal les impide esa intervención.
7. La participación de ministraturas de culto en el contexto en el que se presentó en el caso, no puede considerarse como una **irregularidad que altere todo el procedimiento de registro, particularmente, porque el PES realizó una cantidad de asambleas y afiliaciones sin irregularidad alguna, con umbrales mucho mayores a los exigidos por la ley. Por lo que, esa intervención no es grave para el resultado total del procedimiento.**
8. Adoptar el criterio que sugiere el PAN, en cuanto a que la sola participación de una ministratura de culto tiene un impacto cualitativo sobre todo el proceso, **vaciaría de contenido el derecho de asociación política de las personas que participaron en las asambleas en las que no se demostró la participación de ministraturas de culto, ni una estrategia para que participaran asociaciones religiosas**, es decir, que sin ilícito constitucional detectado, se aplique una sanción que anula derechos humanos.
9. Sin embargo, si no queda demostrado que la asociación que solicitó el registro **acudió a una estrategia para que asociaciones religiosas participaran en las asambleas e influyeran en la afiliación, no existe fraude constitucional y, por tanto, tampoco ilícito que deba ser sancionado con la cancelación del procedimiento de registro.**
10. Esta Sala Superior estima que **no es adecuado hacer extensivo o aplicar por analogía el ilícito constitucional cometido por las 15 ministraturas de culto en lo personal y de manera subjetiva que participaron en mismo número de asambleas, a todo el procedimiento de solicitud de registro, porque se estarían implementando restricciones en ejercicio de derechos para restringir a su vez otros derechos**, los de

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

quienes se afiliaron en asambleas en las que no hubo irregularidad alguna.

Establecidos los parámetros constitucionales, enseguida, se procede al análisis del caso concreto.

5. Análisis del contexto y hechos probados durante el procedimiento de solicitud de registro

a) Asambleas de constitución

De acuerdo con el artículo 7, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, corresponde al INE el registro de los partidos políticos nacionales, así como la administración de un libro de registro para los locales. Asimismo, en su artículo 16, primer párrafo, dispone que el INE será el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos que disponga la Ley y al Consejo General la emisión del dictamen para la constitución de nuevos partidos políticos de carácter nacional.

Con respecto a la realización de las asambleas, la LGPP establece en sus numerales 10, segundo párrafo b), al igual que el 12, a), que para la constitución de un partido político nacional deberá acreditarse, entre otras cosas, la celebración de asambleas en 20 entidades federativas a las que asistan por lo menos 3000 afiliados o afiliadas, o bien 300 en 200 distritos electorales respectivamente.

Ahora bien para la realización de sus tareas de verificación, el 19 de diciembre de 2018, el Consejo General acordó la emisión de un *instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un Partido Político Nacional, así como las diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin*, el cual reiteró lo relativo a las asambleas, pero estableció, además, el número mínimo de afiliados con el que debe contar un partido político: 233,945.



Esto último, de acuerdo con el 0.26% del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud por parte de la organización al INE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, numeral 2), inciso b) de la LGPP.

Finalmente, cabe recordar que efectivamente existe una restricción en el artículo 130 constitucional que prohíbe, en su inciso e), la asociación de los ministros de culto con fines políticos y la realización de actos de proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

b) Investigación realizada por el INE

Derivado de la obligación de verificación de los requisitos estipulados por la LGPP respecto a la constitución de nuevos partidos políticos, el INE debe realizar las correspondientes labores de investigación para el cumplimiento satisfactorio de su deber como autoridad competente para decidir sobre la procedencia al registro de determinada organización como partido político.

En ese tenor, la DEPPP le solicitó a la DERFE llevar a cabo la respectiva compulsas para comprobar los datos de las y los afiliados al PES, misma que concluyó el 25 de marzo del año en curso.

De igual forma, fue realizada una compulsas de las afiliaciones realizadas a través de la aplicación móvil, la cual culminó el 21 de mayo de 2020.

Con el fin de indagar sobre la participación de ministros de culto, la DEPPP solicitó a la Dirección General de Asociaciones Religiosas de la SEGOB el listado de ministros de culto de aquellas asociaciones religiosas registradas ante ese órgano. Por su parte, la SEGOB dio respuesta, señalando que sólo recababa los nombres de las personas

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

que integran los órganos de administración de las asociaciones religiosas, es decir, sólo a quienes se les confiera el carácter de ministros de culto, representantes y asociados.

El 22 de mayo de 2020 se efectuó el cruce de información entre los afiliados al PES y los padrones de las demás organizaciones y partidos políticos para comprobar casos de afiliación simultánea.

Para efectos de la revisión de las asambleas, el DEPPP solicitó a los órganos desconcentrados del instituto realizar una visita aleatoria al 10% de las personas válidamente afiliadas, a efecto de asegurarse sobre la veracidad de los hechos manifestados en las actas de asamblea.

c) Criterios de evaluación

Existen cuatro parámetros para evaluar la validez de una asamblea, de acuerdo con la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos (CPPP) del INE:

- Vicios en la afiliación de asambleas
- Participación de ministros de culto
- Recursos de origen no identificado
- Intervención gremial

Sobre cada uno de estos aspectos, la CPPP emitió criterios relevantes a la hora de resolver procedimientos ordinarios sancionadores, como se advierte a continuación:

a. Vicios a la filiación de las asambleas. Se dictaminó que si el 20% de las personas afiliadas, que fueran entrevistadas personalmente, manifestaban haber recibido dádivas, fueran coaccionadas o engañadas para acudir a la asamblea, sería determinante para declarar nula la asamblea.



b. Participación de ministros de culto. El INE determinó que su participación causaría la nulidad de la asamblea sólo si fuera **fehaciente**.

c. Aportaciones de sujetos no identificados. Conforme con los criterios adoptados por la autoridad administrativa electoral, será inválida la asamblea en la que no pueda probarse la procedencia del 20% de los recursos.

d. Intervención gremial. La **participación sistémica de agremiados** a un sindicato es razón suficiente para negar el registro como partido.

En consecuencia, la invalidez de una asamblea descansa sobre dos cuestiones cuantitativas (vicios en la afiliación de asambleas y uso de recursos de origen no identificado) y dos rubros de carácter cualitativo (participación de ministros de culto e intervención gremial).

Observando dichos criterios, la Unidad Técnica de Fiscalización informó a la DEPPP que existían coincidencias entre el listado de aportantes y la lista de presidentes, delegados y auxiliares de Encuentro Solidario, entre los cuales se encontraban ministros de culto, lo que sugería una intromisión de pastores en la vida del naciente partido.

d) Participación de ministros de culto religioso

Con la finalidad de recabar elementos para el estudio de esta situación el INE realizó las siguientes diligencias:

Derivado de lo asentado en el acta de certificación de la asamblea celebrada en el Distrito 24 de la Ciudad de México, la DEPPP en fecha veintisiete de marzo de dos mil veinte giró oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/4803/2020, mediante el cual solicitó a la Dirección General de Asociaciones Religiosas de la Secretaría de

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Gobernación el listado de los asociados y ministros de culto de las asociaciones religiosas registradas ante esa Dirección.

Al no recibir respuesta, el día tres de junio de dos mil veinte, la DEPPP mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5613/2020, formuló recordatorio a la Dirección General de Asociaciones Religiosas de la Secretaría de Gobernación en relación con la solicitud de información que le fue formulada el veintisiete de marzo del mismo año.

El 8 de junio de 2020, mediante oficio AR03/3790/2020, dicha autoridad dio respuesta señalando que el directorio de las asociaciones religiosas, en el que se contiene el nombre de los representantes, así como el directorio de ministros de culto que puede ser consultado en la página web de dicha institución.

Con la información anterior, la DEPPP realizó manualmente el cruce de la información de los ministros de culto religioso contra los delegados, presidentes, secretarios y auxiliares de Encuentro Solidario, así como los domicilios de las asociaciones religiosas contra los domicilios en que fueron celebradas las asambleas, resultado que permitió identificar diversas coincidencias.

En razón de ello, el quince de julio de dos mil veinte, la DEPPP mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/6338/2020 solicitó mayor información a dicha Dirección General, en específico sobre las coincidencias localizadas, a efecto de descartar homonimias.

La mencionada Dirección General de SEGOB, el veintiocho de julio de dos mil veinte, mediante oficio AR-03/4055/2020 solicitó prórroga de cinco días a partir del treinta de julio del mismo año para remitir la información solicitada, la cual le fue otorgada mediante oficio INE/DEPPPP/DE/DPPF/6657/2020.



En consecuencia, el CG del INE realizó un análisis individualizado de cada uno de los 15 ministros de culto encontrados como resultado del cruce de información, en función del grado de participación de cada uno. Dicha participación en las Asambleas se dividió atendiendo a una doble premisa:

- 1) si ostentaron algún cargo dentro de la organización (delegados, presidentes, secretarios y auxiliares de Encuentro Solidario).
- 2) si únicamente participaron en las asambleas, pero sin ocupar algún cargo.

A partir de este doble carácter conforme a la siguiente información descriptiva:

a) López Pereda Sergio Samuel

Participación:

- Fue nombrado Presidente y Secretario en los distritos Guanajuato 01 y Jalisco 03.
- Es afiliado válido en la asamblea de Guanajuato 01.
- Fue delegado en la asamblea de Guanajuato 01.
- Registrado como auxiliar.

Aportación: \$6,262.50.

Cargo eclesiástico: Ministro de culto de la organización “Centros Cristianos Vida en la República Mexicana”

Conclusión:

- Si bien es ministro de culto, su participación en las asambleas y aportación económica se realizaron de manera individual.
- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN, en la asamblea del Distrito 01 de Guanajuato.
- Su participación en la asamblea de Jalisco 03 fue en forma individual, sin que haya elementos para acreditar que la asociación a la que pertenece participó en el proceso de constitución como PPN.
- Aunque participó como auxiliar, no recabó afiliación alguna.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

- No obstante, el INE estimó que esta persona podría ser sancionada en lo individual, al participar con calidad de ministro de culto en ambas asambleas.
- El INE dejó **sin efectos la asamblea** del Distritos 01 de Guanajuato **por no alcanzar el número mínimo de afiliaciones válidas**; y la asamblea 03 de Jalisco, al acreditarse **el ofrecimiento y otorgamiento de dádivas**.

b) De Jesús Cruz Claudio

Participación:

- Fue nombrado Secretario en la asamblea en el Distrito 09 del Estado de México.
- No se encuentra registrado como afiliado al partido en formación.

Aportación: No aplica

Cargo eclesiástico: Ministro de culto en la organización “Las Iglesias locales en México”.

Conclusión:

- Si bien el ciudadano es ministro de culto, su participación en la asamblea fue de manera individual.
- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN.
- **El INE declaró inválida la asamblea en el Distrito 09 del Estado de México, pues dicho ministro de culto tuvo un papel activo que repercutió en el procedimiento de afiliación.**

c) Granada Alcántar Arturo

Participación:

- Afiliado válido asistente a la asamblea en el Distrito 01 del Estado de México.
- Fue elegido delegado en dicha asamblea, para acudir a la asamblea nacional constitutiva.
- Registrado como auxiliar.

Aportación: No aplica

Cargo eclesiástico: Ministro de culto en la organización “Las iglesias locales en México”:

Conclusión:

- Si bien es ministro de culto, no recabó afiliación como auxiliar.
- Su participación en las asambleas fue de manera individual.



- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN.
- **El INE declaró inválida la asamblea en el Distrito 01 del Estado de México, pues dicho ministro de culto tuvo un papel activo que repercutió en el procedimiento de afiliación.**

d) De Jesús García Jesús

Participación:

- Registrado como afiliado válido asistente en la asamblea en México 09.
- Fue delegado para acudir a la asamblea nacional constitutiva.

Aportación: No aplica

Cargo eclesiástico: Ministro de culto en la organización “Iglesia Evangélica Pentecostés Universal de Jesucristo”.

Conclusión:

- Su participación en la asamblea fue de manera individual.
- No acudió a la asamblea nacional constitutiva.
- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN.
- **El INE declaró inválida la asamblea en el Distrito 09, pues dicho ministro de culto tuvo un papel activo que repercutió en el procedimiento de afiliación.**

e) Pérez Dávila Jorge Antonio

Participación:

- Registrado como afiliado válido asistente en la asamblea México 11.
- Electo delegado para acudir a la asamblea nacional constitutiva.

Aportación: \$7,100.00.

Cargo eclesiástico: Representante de la asociación “Iglesia de Cristo Ministerios Tierra Fértil”

Conclusión:

- Su participación en la asamblea distrital y su aportación económica no son determinantes para la obtención del registro como PPN, ya que se realizó en forma individual.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN.
- No obstante, al haberse afiliado al partido en formación, su conducta podría ser contraria a lo establecido en el artículo 130, inciso e) de la CPEUM, en relación con el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- **El INE declaró inválida la asamblea en el Distrito 11 del Estado de México, al haber tenido un papel que repercute en el procedimiento de afiliación.**

f) González Estrada José Ángel

Participación:

- Registrado como afiliado válido asistente en la asamblea de Tamaulipas 01.
- Electo delegado para acudir a la asamblea nacional constitutiva.
- Registrado como auxiliar.

Aportación: No aplica

Cargo eclesiástico: Ministro de culto en la organización “Centros Cristianos de Cristianos en Acción”

Conclusión:

- Si bien es ministro de culto, no recabó afiliación como auxiliar.
- Su participación en la asamblea distrital se realizó de manera individual.
- No acudió a la asamblea nacional constitutiva.
- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN.
- No obstante, al haberse afiliado al partido en formación, su conducta podría ser contraria a lo establecido en el artículo 130, inciso e) de la CPEUM, en relación con el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- **El INE declaró inválida la asamblea en el Distrito 01 de Tamaulipas, al haber tenido un papel que repercute en el procedimiento de afiliación.**

g) Vivas Gil Benjamín

Participación:

- Afiliado válido asistente en la asamblea de Veracruz 15.
- Electo delegado para acudir a la asamblea nacional constitutiva.



- Registrado como auxiliar.

Aportación: No aplica

Cargo eclesiástico: Ministro de culto de la organización “Unión de Iglesias Presbiterianas Príncipe de Paz”.

Conclusión:

- Si bien es ministro de culto, no recabó afiliación como auxiliar.
- Su participación en las asambleas fue de manera individual.
- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN.
- No obstante, al haberse afiliado al partido en formación, su conducta podría ser contraria a lo establecido en el artículo 130, inciso e) de la CPEUM, en relación con el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- **El INE declaró inválida la asamblea en el Distrito 15 de Veracruz, al haber tenido un papel que repercute en el procedimiento de afiliación.**

h) Cruz Silva Juvenal

Participación:

- Afiliado válido asistente a la asamblea de Ciudad de México 17.
- Registrado como auxiliar.

Aportación: \$13,150.00

Cargo eclesiástico: Ministro de culto y representante de la asociación religiosa “Iglesia del Pueblo de Dios”

Conclusión:

- Si bien es ministro de culto y representante de la asociación, su participación en la asamblea se limitó a su afiliación.
- Su participación como auxiliar y su aportación económica se realizaron de manera individual.
- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN.
- **Esta asamblea no fue anulada por el INE**, no obstante, se determinó que esta persona podría ser sancionada en lo individual, al participar con calidad de ministro de culto en la asamblea, por violación al artículo 130, inciso e) de la CPEUM, en relación con el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

i) **Ávila Aguirre Selene Loreley**

Participación:

- Afiliada fuera del entorno geográfico en la asamblea de Durango 01.
- Registrada como auxiliar.

Aportación: No aplica

Cargo eclesiástico: Ministra de culto de la organización “El Concilio Nacional de las asambleas de Dios”.

Conclusión:

- Si bien es ministra de culto y representante de la asociación, su participación en la asamblea se limitó a su afiliación.
- Como auxiliar no recabó afiliación alguna.
- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN.
- **Esta asamblea no fue anulada por el INE**, no obstante, se determinó que esta persona podría ser sancionada en lo individual, al participar con calidad de ministro de culto en la asamblea, por violación al artículo 130, inciso e) de la CPEUM, en relación con el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

j) **López Medina Samuel**

Participación:

- No se encuentra registrado como afiliado.
- Registrado como auxiliar.

Aportación: No aplica

Cargo eclesiástico: Ministro de culto de la organización “Presbiterio Nacional de Nuevo León”

Conclusión:

- Si bien es ministro de culto, no se acredita participación alguna en la formación del partido político.
- No se encuentra afiliado.
- No participó en ninguna asamblea.
- No recabó afiliaciones.
- **El INE no anuló esta asamblea**, ni consideró procedente sanción alguna.



k) Solís López Gedeón

Participación:

- Registrado como afiliado en el resto del país, duplicado con otra organización.
- Registrado como auxiliar

Aportación: No aplica

Cargo eclesiástico: Ministro de culto en la organización "Iglesia del Nazareno en México Distrito Norte".

Conclusión:

- Si bien es ministro de culto, no recabó afiliación alguna como auxiliar.
- Su participación se limita a su afiliación al partido.
- No obstante la afiliación ha dejado de ser válida al encontrarse duplicada con otra organización.
- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN.
- **Esta asamblea no fue anulada por el INE**, no obstante, se determinó que esta persona podría ser sancionada en lo individual, al participar con calidad de ministro de culto en la asamblea, por violación al artículo 130, inciso e) de la CPEUM, en relación con el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

l) Aguilar Márquez Leobardo

Participación:

- Afiliado válido en el resto del país.
- Registrado como auxiliar.

Aportación: \$7,000.00

Cargo eclesiástico: Ministro de culto y representante de la asociación "Fundación de Iglesias Evangélicas, alcanzando al mexicano marginado".

Conclusión:

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

- Si bien es ministro de culto y representante de la asociación, su participación como auxiliar, su afiliación y su aportación económica se realizaron de manera individual.
- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN.
- **Esta asamblea no fue anulada por el INE**, no obstante, se determinó que esta persona podría ser sancionada en lo individual, al participar con calidad de ministro de culto en la asamblea, por violación al artículo 130, inciso e) de la CPEUM, en relación con el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

m) Ontiveros Cárdenas Lorena

Participación:

- Afiliada válida en el resto del país.
- Registrada como auxiliar.

Aportación: No aplica

Cargo eclesiástico: Ministra de culto de la organización “Institución Evangélica Ministerio Vino y Aceite”.

Conclusión:

- Si bien es ministra de culto, su participación como auxiliar y su afiliación fueron de manera individual.
- Su participación no es determinante para la obtención del registro como PPN.
- **Esta asamblea no fue anulada por el INE**, no obstante, se determinó que esta persona podría ser sancionada en lo individual, al participar con calidad de ministro de culto en la asamblea, por violación al artículo 130, inciso e) de la CPEUM, en relación con el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

n) Paat Ek José Ángel

Participación:

- No se encuentra registrado como afiliado.
- Registrado como auxiliar.

Aportación: No aplica.



Cargo eclesiástico: Ministro de culto de la organización “El Concilio Nacional de las Asambleas de Dios”.

Conclusión:

- Si bien es ministro de culto, no se acredita participación alguna en la formación del partido político.
- No se encuentra afiliado.
- No participó en ninguna asamblea.
- No recabó afiliaciones.
- **El INE no anuló esta asamblea**, ni consideró procedente sanción alguna.

o) Espinosa Garrido Jesús Trinidad

Participación:

- No se encuentra registrado como afiliado.
- Registrado como auxiliar.

Aportación: No aplica

Cargo eclesiástico: Ministro de culto en la organización “La iglesia de los Santos de los últimos días en México”.

Conclusión:

- Si bien es ministro de culto, su participación en la formación del partido político fue mínima.
- No se encuentra afiliado.
- No participó en ninguna asamblea.
- Únicamente recabó dos afiliaciones en su carácter de auxiliar.
- **El INE no anuló esta asamblea**, ni consideró procedente sanción alguna.

Del análisis de la información vertida en los incisos a) al o), el INE determinó que con la documentación e información que obra en el expediente integrado con motivo de la solicitud de registro como PPN presentada por la organización “Encuentro Solidario”, se puede afirmar:

1. En los supuestos identificados en los incisos j) y n) no se acredita participación alguna en la formación del partido político.
2. En los supuestos identificados en los incisos i) y k), únicamente se acredita la afiliación al partido político en formación.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

3. En el caso de la persona identificada en el inciso a), su participación se efectuó en la asamblea correspondiente al Distrito 01 del estado de Guanajuato, misma que no alcanzó el número de afiliaciones válidas establecido en la Ley.

Asimismo, dicha persona a su vez participó como secretario en la asamblea correspondiente al Distrito 03 del estado de Jalisco; sin embargo, tal asamblea ha sido declarada inválida al haberse contado con elementos suficientes para acreditar el ofrecimiento y otorgamiento de dádivas.

4. Las personas restantes sí participaron activamente en las asambleas correspondientes a los Distritos 01, 09, y 11 del Estado de México, 01 de Tamaulipas y 15 de Veracruz, participaron activamente con esa calidad, el INE procedió a dejar sin efectos las asambleas referidas, las cuales no fueron contabilizadas para acreditar el requisito establecido en el numeral 12, párrafo 1, inciso a) de la LGPP.

Ahora bien, del total de asambleas realizadas en las que participaron activamente ministros de culto, recabando afiliaciones de la ciudadanía, el INE determinó que las mismas se encontraron afectadas por una prohibición expresa contenida en la CPEUM, por lo **que éstas no se contabilizaron para el número total de afiliaciones con que cuenta la organización**, en los términos siguientes:

Con base en dicha información, la responsable concluyó que, a pesar de las asambleas anuladas, el número de afiliados excedía con creces el mínimo de afiliaciones necesarias, las cuales equivalen al 0.26% del padrón electoral federal utilizado en la última elección, lo cual se traducía en 233,945 afiliados y afiliadas.

En la resolución recurrida se advierte que, en concepto del INE, el PES satisfizo holgadamente el requisito del número de asambleas, pues programó 400 asambleas distritales, de las cuales 100 carecieron del quórum necesario. Esto equivale a un total de 300 asambleas celebradas, mientras la LGPP estipula un mínimo de 200, por lo que la invalidación de las mencionadas producto de la participación de



ministraturas de culto, no sería suficiente para negarle el registro al contar con un total de 239 asambleas distritales válidas.

Esta Sala Superior considera que la participación de ministraturas de culto no produjo un impacto relevante en el procedimiento de solicitud de registro, pues dado el número total de asambleas calificadas como válidas por el INE, esto es 239 así como las afiliaciones alcanzadas, las irregularidades presentadas únicamente en 15, no conducen a estimar que las mismas fueran **graves, generalizadas o sistemáticas**, de tal forma que hubieran trascendido al resultado del procedimiento correspondiente de manera cualitativa o cuantitativa.

Cuando se examinan este tipo de violaciones, es relevante tener en cuenta el análisis del caso, a fin de ponderar el contexto y las circunstancias bajo las cuales ocurrieron los hechos u actos que se imputan como irregulares, debido a que **no cualquier irregularidad puede incidir en el resultado del procedimiento de obtención de registro**, en detrimento del derecho del resto de la ciudadanía que participó y **se afilió en asambleas válidas**, frente a una violación que, como la alegada por el PAN, resulta accesoria y aislada.

De esta manera, a juicio de este Tribunal Constitucional, la participación de los 15 ministros de culto fue irrelevante para la obtención del registro, tomando en cuenta que **i)** solo tuvieron participación activa en 5 de las 239 asambleas válidas; **ii)** que a pesar de las 3000 afiliaciones anuladas el PES logró más de 200,000 de manera legal y en asambleas no afectadas por vicio alguno, y **iii)** que las aportaciones por más de treinta mil pesos fue mínima en relación con los ingresos totales de la organización ciudadana, por lo que se reitera que las aportaciones no causaron un impacto en el resultado del procedimiento.

De todo lo relatado se advierte que la participación de 15 ministraturas en igual número de asambleas, no fue factor para que el PES alcanzara

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

el total de 239 asambleas válidas y 328,811 afiliaciones, por lo que no existen elementos suficientes para pensar que tales **umbrales fueron producto de intervenciones o símbolos religiosos que hubieran afectado la libertad de las personas que acudieron a las mismas y se afiliaron.**

Con mayor razón se puede concluir lo anterior, cuando quedó demostrado que el INE verificó y supervisó físicamente la realización de las 300 asambleas con personal de sus órganos delegacionales y éstos levantaron las actas correspondientes y no solo eso, sino que también preguntaron personalmente a cada uno de los asistentes si se estaban afiliando libremente. **Ninguno de los asistentes manifestó que acudía por motivos religiosos o que lo hubiesen enviado de su iglesia o que hubiere sido coaccionado por temas religiosos.**

Pues bien, el conjunto de elementos analizados por esta Sala Superior, conducen a la conclusión de que el enfoque adoptado por el **INE resulta constitucionalmente adecuado**, toda vez que deriva de **la distinción que efectúa la autoridad administrativa en materia electoral de dos cuestiones fundamentales**: por un lado, analiza individualmente las conductas de las ministraturas religiosas dentro de la asamblea los líderes religiosos, de la de las asociaciones religiosas, lo cual es correcto, **porque se trata de ilícitos distintos.**

Dicho enfoque diferenciador, permite una graduación adecuada en cuanto al nivel de responsabilidad de los infractores, al distinguir los actos, sujetos y situaciones en los que surgen tales conductas antijurídicas, lo cual contrasta con la interpretación que propone la parte actora al afirmar implícitamente que la sola presencia de ministros de culto dentro una asamblea conlleva necesariamente a la infracción grave del orden constitucional.



Así es, no asiste la razón al Partido Acción Nacional sobre que la participación de ministros de culto ha lugar en todos los casos a una vulneración de la libertad de asociación de la ciudadanía, pues la asistencia por parte de una ministratura a una asamblea partidaria no constituye, por sí sola, **prueba suficiente para acreditar que la asociación que solicitó el registro tenía una estrategia y consintió para que asociaciones religiosas participaran en la constitución del nuevo partido.**

Así, para alcanzar la pretensión del PAN, consistente en la cancelación de todo el procedimiento de registro, era necesario que demostrara la existencia del ilícito constitucional relativo a tener **una estrategia confesional para la participación de asociaciones religiosas en la constitución del partido de Encuentro Solidario**, lo cual era indispensable para demostrar la violación cualitativa al principio de laicidad establecido en el artículo 130 constitucional, pero bajo el ilícito correspondiente.

Más aun, porque en la resolución recurrida se determinó que Encuentro Solidario cumplió con un total de 239 asambleas válidas y 328,811 afiliaciones.

En efecto, si consideramos que el parámetro mínimo de asambleas asciende a 200 celebradas de forma válidas, el excedente tenía que ser objeto de impugnación debiéndose señalar la asamblea, asociación religiosa que había participado, así como exponer si la intervención implicó la obtención de afiliaciones.

Esto es, para alcanzar la pretensión en este recurso, el recurrente debía exponer cuáles eran las asambleas que resultaban inválidas bajo los parámetros descritos y si derivado de ello, también se tenían que invalidar las afiliaciones que excedían del mínimo normativo requerido.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Con base en lo anterior, es evidente que en razón de las exigencias legales para decretar la procedencia del registro de partido político nacional y ante la determinación de la autoridad responsable en el sentido de que se alcanzaron tanto el número válido de asambleas como de personas afiliadas, es innegable que a través de los agravios, se debían exponer, se insiste, de manera pormenorizada cuáles eran las asambleas y afiliaciones improcedentes por haber existido participación ilícita de asociaciones religiosas con el consentimiento del PES.

De esa manera, como se expuso en la presente determinación, la afirmación genérica en el sentido de que existió participación de ministros de culto religioso en las asambleas, por sí solo es insuficiente, pues la responsable no desconoció ese evento tan es así, que emprendió un estudio individualizado sobre la trascendencia de la conducta de cada una de las personas identificadas, **actuar que coincide con los parámetros constitucionales** que esta Sala Superior ha fijado en esta sentencia.

De esta manera, el PAN no alcanza su pretensión, en razón de que pretende **aplicar la sanción jurídica consistente en la cancelación del procedimiento de registro por analogía**, para un ilícito que es la participación subjetiva de las ministraturas de culto en 15 asambleas, es decir, para un ilícito distinto del que en efecto corresponde esa sanción.

La consecuencia solicitada por el apelante procedería, solamente, si **se hubiera acreditado la plena voluntad del partido para que en sus asambleas participaran asociaciones religiosas**, pues esa es expresamente la conducta que puede reprocharse a la asociación que solicitó el registro como partido político en términos de los artículos 24, 40, 130 constitucionales y 453, numeral 1, inciso b), de la LGIPE.



Con base en estas premisas es que esta Sala Superior concluye que la interpretación y aplicación realizada por el Consejo General del INE al imponer como sanción, únicamente, la anulación de las asambleas en que participaron las y los ministros de culto, se ajusta a derecho.

Lo anterior, ya que del acto reclamado se aprecia que no se acreditó la **participación de asociaciones religiosas en la formación del partido político Encuentro Solidario, bajo una estrategia confesional en la que éste buscara esa intervención para lograr las afiliaciones y asambleas necesarias**, mediante la incidencia religiosa de dichas asociaciones.

El análisis así efectuado por la autoridad responsable es apegado a derecho, porque el ilícito que se pretende demostrar en cuanto a la violación al principio de laicidad, **textualmente exige la voluntad de la asociación de ciudadanas y ciudadanos que solicitan el registro, para que participen asociaciones religiosas, siendo ese ilícito el que actualizaría la violación cualitativa al principio de laicidad y la consecuente sanción de cancelar todo el procedimiento de registro.**

Por otra parte, contrario a lo que afirma el PAN, no existe igualdad sustancial ni identidad de razón en los supuestos de hechos a que se refiere cada ilícito constitucional, de forma que tampoco es posible que sean interpretados analógicamente, ya que se trata de actos (la nulidad de una elección y la negativa de registro de un partido) que poseen una naturaleza jurídica diversa y los sujetos, derechos y objetivos inmediatos no guardan una identidad de razón o semejanza sustancial.

Si bien en el proceso de constitución de un partido político y su posible anulación **intervienen directamente principios constitucionales (legalidad, certeza y laicidad, entre otros)**, estos convergen únicamente con los **derechos de participación política y de**

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

asociación por parte de la ciudadanía, a la organización de su preferencia para lograr reunir cierto número de afiliados y obtener el registro como partido.

En cambio, en un proceso electoral y la posibilidad de anularlo, los principios constitucionales que están en juego están vinculados al **objetivo inmediato** de lograr la renovación periódica de los poderes públicos, a través del sufragio universal, igual y secreto. Además, este acto de elección incluye la participación del resto de la ciudadanía (partidos políticos, agrupaciones políticas, candidatos independientes) y las autoridades electorales que organizan y califican el resultado de los procesos.

En este sentido, como los dos supuestos de hecho tienen objetivos inmediatos diversos y si bien coinciden en la aplicación de algunos principios constitucionales para su validez o invalidez, el desenlace de estos no tiene incidencia en los mismos derechos y sujetos.

De ahí que no asista la razón al partido actor cuando sugiere que para el análisis de este caso se aplique la línea jurisprudencial relacionada con el principio de laicidad en materia de elecciones.

Aunado a lo anterior, al tratarse de una sanción grave que afecta el derecho de asociación de las demás personas que intervinieron en el resto de **asambleas en las que no se demostraron irregularidades, no es posible aplicarla de manera extensiva, por analogía o mayoría de razón a otra hipótesis distinta**, sino que su aplicación debe hacerse de manera restrictiva, de lo contrario, estas normas no se interpretarían de la manera más favorable para las 328,811 personas que se afiliaron, lo cual sería contrario al principio pro persona que reconoce el artículo 1º constitucional.

En suma, en razón de que la participación de las y los ministros de **culto se presentó como hecho aislado, a nombre propio, sin**



ostentar la representación de asociaciones religiosas y que no tiene un impacto en el total de asambleas validadas y afiliaciones logradas durante el procedimiento, es que se concluye que anular las asambleas específicas en las que tuvo lugar esa participación, así como dar vista a la Secretaría de Gobernación para **que proceda a las sanciones individuales que correspondan, son consecuencias adecuadas para ese ilícito**, pues con ello se inhibe una participación subjetiva en actos jurídicos para los cuales no tiene autorización constitucional.

Lo anterior se refuerza si tomamos en cuenta que: **i)** no hay evidencia de que la agrupación política sea confesional y **ii)** no hay evidencia de que haya realizado una estrategia consistente en que, por medio de la asistencia de los ministros de culto a sus asambleas, haya podido obtener el mínimo de afiliaciones necesarias. Por tanto, no se justifica la negativa del registro como partido político

En ese sentido, al no tenerse por actualizadas las conductas proscritas en el artículo 130 de la Constitución Federal y 453 de la LGIPE, ya que no quedó demostrado que participaran asociaciones religiosas como un modelo de estrategia del PES, para alcanzar el número de afiliaciones exigidas para lograr el registro, el PAN no logró demostrar la existencia del ilícito que alega, por lo que mucho menos acreditó una violación cualitativa al principio de laicidad.

Por lo expuesto y fundado, se

III. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios en los términos del considerando segundo de la presente sentencia.

SEGUNDO. Se **desecha** el recurso de apelación SUP-RAP-75/2020, conforme a lo expuesto en esta sentencia.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

TERCERO. Se **confirma** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave INE/CG271/2020.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quien emite voto particular y el voto concurrente que formula el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón ante el Secretario General de Acuerdos, que 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 PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-75/2020 Y SUS ACUMULADO²⁶.

1. Introducción

La sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-75/2020 y su acumulado determina, por decisión de la mayoría del Pleno de la Sala Superior, **confirmar** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave INE/CG271/2020, mediante la cual determinó procedente su registro como partido político nacional a la organización “Encuentro Solidario” bajo la denominación “Partido Encuentro Solidario”.

De acuerdo con la decisión aprobada por la mayoría, la perspectiva del INE al haber analizado la intervención de las y los ministros de culto en las asambleas estatales para la conformación del partido político resulta apegada a derecho porque se analizaron individualmente las conductas de dichas personas, sin que se pudiera acreditar que la organización implementó una estrategia sistemática para auxiliarse de personas con investidura religiosa.

En ese sentido, para la mayoría sólo puede cancelarse el registro de un partido político si se hubiera acreditado la plena voluntad del partido para que en sus asambleas participaran asociaciones religiosas, pues en su interpretación esa es la conducta que podría reprocharse a una organización que solicitó el registro como partido político en términos de los artículos 24, 40, 130 constitucionales y 453, numeral 1, inciso b), de la LGIPE

Sin embargo, atendiendo a la restricción constitucional que existe en el Estado Mexicano, en el caso se acreditaron violaciones graves al

²⁶ Con fundamento en el artículo 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Participaron en la elaboración de este voto José Manuel Ruiz Ramírez, Marcela Talamás Salazar, Juan Luis Hernández Macías y Marisela López Zaldívar.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

principio de laicidad, en específico a la prohibición constitucional que restringe la participación de ministros y ministras de culto en el proceso de conformación de partidos políticos.

Desde mi punto de vista, esta restricción no trae consigo una valoración cuantitativa y cualitativa de la conducta como se realiza al analizar los resultados de una elección, la prohibición constitucional es determinante, es por ello que, a mi juicio, debió cancelarse el proceso para la obtención del registro de la organización Encuentro Solidario, lo cual desarrollo en el siguiente apartado.

2. Motivos del disenso

A. El principio de laicidad en la conformación de partidos políticos y las consecuencias jurídicas de su violación

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la decisión soberana del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, laica y federal. A su vez, en el artículo 41 mandata que las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas. Estos son los principios que constituyen los cimientos del Estado mexicano y con base en los cuales deben desarrollarse las instituciones y leyes que lo conforman.

El principio de laicidad no se refiere a derechos y obligaciones de la ciudadanía directamente, sino a las instituciones del Estado y a las obligaciones de sus autoridades. En ese sentido, el principio de laicidad requiere que se establezca la separación entre las religiones y el Estado.

Dicha separación debe articularse a través de restricciones respecto de lo que el Estado puede regular y acerca de los ámbitos en los que puede tener cabida la participación religiosa. Estas limitaciones tienen



como propósito que se asegure la protección de los valores que dan forma a la república democrática.

En ese sentido, Cécile Laborde identifica tres componentes que integran el principio de laicidad en un Estado democrático:²⁷ que las decisiones públicas sean justificables, que el Estado sea inclusivo y que su poder se encuentre limitado.

El primero de estos elementos se refiere a las razones que pueden considerarse válidas para justificar las decisiones del Estado.²⁸ Las creencias religiosas imponen una visión ética del mundo, conforme a la cual se establecen valores que son universales para las personas creyentes y que se refieren a aspectos de la vida de las personas. Estos sistemas de valores sólo tienen razón para quienes comparten creencias respecto de la misma religión.

Así, el componente del Estado laico acerca de que sus decisiones sean justificadas tiene como finalidad que las razones públicas no se funden en creencias religiosas, pues ello provocaría que dichas razones sólo puedan ser compartidas por aquellas personas que profesan la religión que sustenta tales justificaciones.

Al excluir argumentaciones religiosas de las justificaciones que pueden considerarse como válidas para las decisiones del Estado, lo que se pretende es que el actuar público pueda fundarse en valores y razones que puedan ser aceptadas por las diferentes personas de la comunidad, con independencia de sus creencias religiosas. De lo contrario, se estaría imponiendo una ética pública determinada a quienes no comparten determinadas creencias religiosas.

²⁷ Cécile Laborde, *Liberalism's Religion*, (Cambridge, MA and London, England: Harvard University Press, 2017), p.113.

²⁸ *Ibid.*, pp. 118 a 132.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

El segundo elemento, relativo a que el Estado sea inclusivo, refiere a que no es suficiente con que se adopte una posición neutral frente a la religión de manera genérica.²⁹

Al contrario, el principio de laicidad requiere que el desarrollo de las instituciones públicas frente a la religión tenga lugar en función del contexto en el que se desenvuelven. Con ello se pretende evitar que la neutralidad del Estado termine beneficiando creencias debido a la situación social en que se desarrolla la actividad pública y que se perpetúen causas que han significado la opresión de grupos en situación de vulnerabilidad por razones vinculadas al género, la orientación sexual, las creencias religiosas distintas a las mayoritarias, la pertenencia a poblaciones indígenas, entre otras.

Finalmente, a partir del tercer elemento, el principio de laicidad garantiza que el Estado se encuentre limitado para imponer una concepción única del bien y del mal.³⁰ Al excluir las razones públicas basadas en creencias religiosas, lo que se busca garantizar es que las personas puedan definir, desde su autonomía, aquellos modos de vida y valores que consideren correctos. En ese sentido, el principio de laicidad impide que el Estado se involucre e imponga un sistema único de creencias desde sus instituciones y normas, asegurando, de esta forma, la diversidad de pensamiento cuyo respeto exige la vida democrática.

Con base en estos argumentos, puede concluirse la importancia del principio de laicidad para asegurar que las decisiones de las autoridades del Estado mexicano, así como las instituciones y leyes que lo conforman, tengan una justificación que resulte válida para la ciudadanía en general y no sólo para aquellas personas que comparten un sistema determinado de creencias religiosas. Que no se perpetúen razones de opresión debido al contexto social y que se respete la

²⁹ Ibid., pp. 132 a 143.

³⁰ Ibid., pp. 143 a 150.



libertad de cada persona para decidir sus creencias, sin que les sea impuesta una visión del mundo desde el poder público.

Además, en el caso de la materia electoral, el principio de laicidad garantiza la libertad del sufragio³¹ dado que propicia que la decisión de quienes emiten su voto se forje exenta de intervenciones de liderazgos religiosos que por sí mismos tienen un peso ético y valor simbólico para quienes profesan determinada creencia. Esa misma lógica es la que subyace a las limitaciones de injerencias de organizaciones gremiales³², evitar cualquier tipo de manipulación, presión, inducción o coacción del voto³³.

Ahora bien, como se precisó, el principio de laicidad debe observarse en la conformación de las instituciones que integran al Estado. Ello involucra las reglas con base en las cuales habrán de desarrollar sus funciones y las prácticas conforme a las cuales se instituyan dichas organizaciones.

³¹ Ver tercer párrafo del artículo 41 constitucional, así como los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda Gutman Vs México (sentencia del 6 de agosto de 2008, párrafo 147): *"Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plesbicitos (sic) o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos."* En el mismo sentido, la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos (párrafo 19), establece que: *"las elecciones deben ser libres y equitativas, y celebrarse periódicamente en el marco de disposiciones jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto. Las personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo..."*

³² Ver el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional.

³³ Ver Tesis III/2009, de rubro: **COACCIÓN AL VOTO. SE ACTUALIZA CUANDO LOS SINDICATOS CELEBRAN REUNIONES CON FINES DE PROSELITISMO ELECTORAL.**

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

En ese sentido, en el sistema político mexicano, los partidos políticos son una de las instituciones más importantes debido a que constituyen, entre otras, la vía para que la ciudadanía sea representada en los espacios de deliberación y toma de decisiones y, a su vez, acceda a los cargos de elección popular.

Con base en la relevancia del principio de laicidad para el desarrollo de los procesos democráticos y la importancia de los partidos políticos respecto de la cuestión electoral de dicha democracia, resulta necesario precisar la relación entre el principio de laicidad y el régimen de partidos políticos en el sistema normativo mexicano.

El principio de laicidad y los intereses que tutela se encuentra desarrollado a través de diferentes normas. En el ámbito de la materia electoral, el artículo 130 de la Constitución federal establece que las y los ministros de culto no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidatura, partido o asociación política alguna.³⁴

Bajo esa lógica, la normativa aplicable³⁵ prevé reglas para cancelar toda posibilidad de que en la constitución de partidos políticos nacionales haya injerencia de instituciones religiosas y de sus representantes.

³⁴ Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley. Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes: [...] e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

³⁵ La Ley General de Partidos Políticos (Artículo 12.1.a.III.) determina que para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar la celebración de asambleas (por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales) en presencia de un funcionario o funcionaria del INE, quien certificará, entre otras, que en la realización de esas asambleas no existió intervención de *organizaciones con objeto social diferente al de constituir el partido político*, dentro de las cuales se encuentran, desde luego, aquellas con fines religiosos.



Estas prohibiciones coinciden con la naturaleza y finalidades de los partidos políticos. De acuerdo con el artículo 41 constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como finalidad promover la participación democrática, fomentar la paridad de género y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, conforme a los programas, principios e ideas que postulen.³⁶

La prohibición a las y los ministros de culto de participar en la arena pública a través de los partidos políticos garantiza el respeto al principio de laicidad, pues con ello se asegura que no utilice a estas entidades de interés público para imponer creencias religiosas desde los cargos de elección popular.

Si se abriera la posibilidad para su participación, entonces se estaría reconociendo la validez de las razones fundadas en ideas y principios religiosos como parte de las justificaciones aceptables para el ejercicio del poder público, lo que atentaría contra la libertad de creencia y la

Asimismo, en el *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* (en adelante el Instructivo) se señala que la declaración de principios (artículo 104.c) deberá contener el rechazo de toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de personas ministras de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Asimismo, se prohíbe (artículo 106.I.b) que la denominación y el emblema de la organización que solicita el registro contenga alusiones religiosas.

³⁶ Artículo 41 [...] I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

independencia ética de aquellas personas que no compartan los mismos valores y formas de vida que tienen su origen en sistemas éticos fundados en la religión.

Con esta prohibición no se restringe que las personas puedan profesar una religión, sino que se evita imponer un sistema de creencias únicas. Lo que se reconoce es el carácter que poseen aquellas personas que ejercen ministraturas religiosas, al ser líderes y promotores de una religión específica.

En ese sentido, el texto constitucional establece una presunción con base en razones históricas y políticas conforme a la cual la participación de ministros y ministras de culto en cuestiones políticas afecta la participación de la ciudadanía de forma libre. Así, la prohibición expresa pretende la diversidad y libertades frente a las influencia simbólica y organizacional de que ejercen quienes ostentan una ministratura religiosa frente a su comunidad de creyentes.

Debido a estas consideraciones es que la prohibición a las y los ministros de culto de participar directamente en cuestiones políticas se erige como una salvaguarda para garantizar que las doctrinas religiosas se conviertan en razones de Estado, así como para evitar que las razones de la política interfieran con la libertad de culto de las personas.

La naturaleza de esta prohibición a las y los ministros de culto se dirige en lo individual y no con un carácter grupal como, por ejemplo, la prohibición dirigida contra la intervención de organizaciones gremiales. Mientras que una persona se une a un sindicato para la defensa de sus derechos laborales y obtiene fuerza en la colectividad, en el caso de las ministraturas de culto la decisión de obtener tal carácter se enfoca en el poder individual para practicar una fe y divulgar su contenido desde una autoridad moral circunscrita en una sola persona.



De ahí que la prohibición constitucional a las y los ministros de culto deba analizarse con base en el carácter de las personas que revisten esa investidura, sin que la vulneración al principio de laicidad requiera de la intervención en una vertiente organizacional o gremial.

Ahora bien, al ser los partidos políticos la institución por antonomasia para que la ciudadanía sea representada y acceda a los puestos de ejercicio del poder público, entonces la exclusión de quienes ostentan una investidura religiosa para participar en su integración, actividades o promoción constituye el desenvolvimiento específico de los elementos del principio de laicidad respecto de la conformación de los mismos.

Así, la separación entre religiones y Estado en el caso específico de los partidos políticos asegura que se respete la libertad de creencias de su militancia, pero restringe, a quienes poseen la cualidad de ser líderes religiosos, debido a la afectación que generaría su participación como vehículo para la imposición de dogmas frente a las razones públicas.

La importancia de salvaguardar el principio de laicidad ha sido reconocida por esta Sala Superior en diversos precedentes. Al respecto, se ha señalado que este principio constitucional permea con especial intensidad en los procesos electorales. Por ello, se ha reconocido su aplicabilidad con independencia del carácter que tenga quien pretenda ocupar un cargo de elección popular, pues este principio rige en todos los actos en materia electoral y que guardan vinculación con los derechos de la ciudadanía.³⁷

En ese orden de ideas, la especial intensidad que se ha reconocido respecto de la vulneración al principio de laicidad en el caso de uso de símbolos religiosos en campañas, se vuelve todavía más relevante cuando personas que ejercen ministraturas religiosas, violando la

³⁷ Al respecto resulta aplicable el criterio sostenido en el expediente SUP-JDC-307/2017.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

prohibición constitucional, forman parte de agrupaciones que pretenden constituirse en partidos políticos.

Con su participación en la organización y desarrollo de actividades para acceder a cargos públicos, las personas que ejercen ministraturas religiosas producen una vulneración mayor al no sólo promover apoyo político con base en la religión, sino por actuar de manera interna y directa para obtener posiciones para ejercer el poder público.

Ahora bien, el carácter de ministra o ministro de culto no es una situación que pueda atribuirse de manera arbitraria. De acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, son las asociaciones religiosas las que deben informar a la Secretaría de Gobernación quienes son las personas que ostentan dicho carácter.³⁸ De esta forma, quienes ejercen una ministratura de culto son personas que se encuentran reconocidas con tal carácter en un directorio público y que se encuentra disponible para consulta general.³⁹

Ahora bien, la gravedad de la violación al principio de laicidad en materia electoral, debido a su especial intensidad, ha sido reconocida en las leyes que regulan la materia. En el caso específico de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴⁰ se establecen diversas infracciones por parte de las y los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión⁴¹.

³⁸ ARTICULO 12.- Para los efectos de esta Ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.

³⁹ El cual es una documental pública con valor probatorio pleno en términos del artículo 16 de la Ley de Medios y que se encuentra disponible en http://www.asociacionesreligiosas.gob.mx/work/models/AsociacionesReligiosas/pdf/Numeralia/MC_por_SGAR.pdf, lo que constituye un hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios.

⁴⁰ En adelante LEGIPE.

⁴¹ Artículo 455. 1. Constituyen infracciones a la presente Ley de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión: a) La inducción a la



Respecto de las sanciones que se contemplan para las organizaciones ciudadanas que pretendan constituir un partido político y que incurran en las infracciones vinculadas con la participación de quienes ejerzan ministraturas de culto, la ley contempla específicamente la *cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional*⁴².

De esta forma, la gravedad y consecuencias de la violación al principio de laicidad debe analizarse con base en el mandato constitucional expreso que, salvo por el ejercicio activo del voto, excluye de la participación política a quienes cuentan con una investidura religiosa. Ello, por la presunción constitucional de que ese tipo de participación vicia la libertad y la voluntad que debe regir cualquier proceso comicial⁴³.

Así, la prohibición que excluye a las y los ministros de culto de participar a través de organizaciones y partidos políticos constituye una restricción constitucional al derecho de asociación que obedece a la necesidad de proteger el principio de laicidad como elemento fundante del Estado mexicano. Por ese motivo, la restricción constitucional es tajante en su formulación porque los valores que tutela son cruciales para el desarrollo de los principios democráticos que deben ser garantizados por las autoridades electorales mexicanas.

abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación; b) Realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular, y c) El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

⁴² Artículo 456.1.h.III.

⁴³ De acuerdo con esta Sala Superior *[l]a prohibición a los partidos políticos de utilizar en la propaganda electoral alguna alusión religiosa directa o indirecta ... busca evitar que puedan coaccionar moralmente a los ciudadanos, garantizando su libre participación en el proceso electoral. En este sentido, la citada prohibición, busca conservar la independencia de criterio y racionalidad en todo proceso electivo evitando que se inmiscuyan cuestiones de carácter religioso en su propaganda electoral, porque podrían vulnerar alguna disposición legal o principios constitucionales.* Tesis XVII/2011, de rubro: IGLESIAS Y ESTADO. LA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN, EN MATERIA DE PROPAGANDA ELECTORAL.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Atento a estas razones, es que la Sala Superior ha considerado como grave aquellas conductas que involucran el uso de símbolos religiosos como parte de la propaganda de partidos políticos, pues ello implica la contravención de disposiciones que son de *orden e interés público*⁴⁴.

Con base en dicho criterio, debe considerarse que, si el uso de estos símbolos conduce a una especial afectación, entonces la participación directa de quienes ocupan una ministratura de culto como parte de una organización que pretende constituirse como partido político constituye una afectación de especial gravedad frente a una prohibición establecida por el poder constituyente de manera directa.

Por lo expresado es que debe entenderse que el principio de laicidad en la materia electoral tiene una especial significancia. Su tutela asegura la vigencia de los principios democráticos que aseguran un espacio de respeto para la pluralidad y libertad de creencias. Con ello se garantiza que las instituciones del Estado no impongan una visión única, con base en dogmas religiosos y se demuestra la gravedad que representa su vulneración.

En ese sentido, la Sala Superior ha establecido en sus precedentes, por ejemplo, el daño que el uso de símbolos religiosos representa para el ejercicio en libertad de los derechos político-electorales de la ciudadanía.⁴⁵

Estos parámetros deben ser la base conforme a la cual se analice la intervención directa, en contravención a una prohibición explícita en la

⁴⁴ Tesis XLVI/2004, de rubro: *SÍMBOLOS RELIGIOSOS. SU INCLUSIÓN EN LA PROPAGANDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN GRAVE A DISPOSICIONES JURÍDICAS DE ORDEN E INTERÉS PÚBLICO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)*.

⁴⁵ En ese sentido resultan aplicables los criterios establecidos en los expedientes SUP-REC-1092/2015.



Constitución federal, de quienes ejerzan una ministratura religiosa en el proceso de conformación de un partido político.

B. Análisis del caso

Una vez que se ha repasado el parámetro de control constitucional respecto del principio de laicidad y su importancia como principio fundacional que irradia al Estado democrático, es necesario que esta Sala Superior identifique qué consecuencias jurídicas acarrea su vulneración en tanto violación directa a la Constitución Federal y con previsiones sancionatorias específicas previstas en la LEGIPE para efecto del procedimiento de conformación de partidos políticos. Esto, desde luego teniendo presente la consecuencia jurídica que el Consejo General aprobó al tener acreditada la infracción en cuestión.

En el acto reclamado, el INE analizó la información proporcionada por la Dirección General de Asociaciones Religiosas y la contrastó con la que integraba el expediente de la solicitud de registro como partido político nacional del PES.⁴⁶ Del cruce de datos, se identificaron quince coincidencias en los siguientes términos:

- 11 personas con investidura religiosa se encuentran afiliadas al PES.
- 12 personas con investidura religiosa fungieron como auxiliares para recabar apoyo.
- 7 personas con investidura religiosa ocuparon cargos en el desarrollo de las asambleas estatales.
- 3 personas con investidura religiosa recabaron apoyos por medio de la aplicación del INE por un total de 647 registros.
- 4 personas con investidura religiosa realizaron aportaciones económicas a la organización por un monto total de \$34,226.50 (treinta y cuatro mil doscientos veintiséis pesos con cincuenta centavos M.N.)
- Esa participación se dio en 10 distritos.

⁴⁶ Visible en el apartado 84 del acto reclamado.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

A continuación, se precisa la forma en que se desarrollaron dichas conductas de forma individual:

Tabla 1. Participación de personas vinculadas a asociaciones religiosas en el proceso del PES para obtener registro como PPN						
No.	Nombre	¿Se encuentra afiliado a la organización?	¿Registrado como auxiliar?	¿Ocupó algún cargo en la asamblea?	¿Recabó firmas de apoyo?	¿Realizó aportaciones económicas?
1	López Pereda Sergio Samuel	Sí	Sí	Presidente y secretario	No	\$6,626.50
2	De Jesús Cruz Claudio	No	No	Secretario	No	No
3	Granada Alcántar Arturo	Sí	Sí	Delegado	No	No
4	De Jesús García Jesús	Sí	No	Delegado	No	No
5	Pérez Dávila Jorge Antonio	Sí	No	Delegado	No	\$7,100.00
6	González Estrada José Ángel	Sí	Sí	Delegado	No	No
7	Vivas Gil Benjamín	Sí	Sí	Delegado	No	No
8	Cruz Silva Juvenal	Sí	Sí	No	125	\$13,500.00
9	Ávila Aguirre Selene Loreley	Sí	Sí	No	No	No
10	López Medina Samuel	No	Sí	No	No	no
11	Solís López Gedeón	Sí	Sí	No	No	No
12	Aguilar Márquez Leobardo	Sí	Sí	No	520	\$7,000.00
13	Ontiveros Cárdenas Lorena	Sí	Sí	No	25	No
14	Paat Ek José Ángel	No	Sí	No	No	No
15	Espinosa Garrido Jesús Trinidad	No	Sí	No	2	No

Luego, en el numeral 85 de su resolución, tras analizar el nivel y forma de participación de las y los ministros de culto en el procedimiento de constitución del PES, el Consejo General consideró lo siguiente:

“En ese sentido, toda vez que de las personas que han sido señaladas se acredita su calidad de ministros de culto, que en el artículo 130 de la CPEUM existe la prohibición expresa para que estos se asocien con fines políticos, que participaron activamente en la celebración de las asambleas correspondientes a los



Distritos 01 de Guanajuato, 01, 09, y 11 del estado de México, 03 de Jalisco, 01 de Tamaulipas y 15 de Veracruz, lo procedente es dejar sin efectos las asambleas referidas por lo que no podrán contabilizarse para acreditar el requisito establecido el numeral 12, párrafo 1, inciso a) de la LGPP”.

De lo anterior, puede advertirse que el Consejo General se decantó por una consecuencia jurídica que considera que, el efecto de la violación al artículo 130 constitucional se circunscribe a las asambleas donde la y los ministros de culto tuvieron participación. Así, el remedio considerado fue la anulación de esas asambleas y de las afiliaciones que en lo individual recabaron la y los ministros de culto a través de la aplicación móvil.

Esto implica que la autoridad responsable identifica que la violación al artículo 130 es reparable y dependerá de la participación activa de las personas investidas con una ministratura de culto. Bajo esa lógica, la consecuencia jurídica puede ceñirse concretamente a determinadas asambleas o actos en concreto, como haber recabado afiliaciones. Por ello, la conclusión de la autoridad responsable fue anular los actos en los que la violación tuvo un impacto.

Ante ello, el partido apelante manifiesta su inconformidad porque a la organización Encuentro Solidario se le otorgó su registro como partido político pese haber vulnerado el principio de laicidad, lo que implicó coacción y vició la libertad de quienes ejercieron su derecho de pertenencia y formación de una opción política. Así, destaca que la responsable se equivoca cuando refiere que las ministraturas participantes en asambleas constitutivas no realizaban “tal o cual activismo político” ya que no debió calificar la conducta dado que la simple participación de ministras y ministros de culto está prohibida constitucionalmente.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Así, considero que el agravio del PAN se encontraba **fundado** y era suficiente para revocar la resolución impugnada dado que la interpretación de la responsable es incorrecta.

La violación al principio de laicidad y, en específico a la prohibición constitucional expresa que impide a ministraturas de culto asociarse con fines políticos, genera una afectación de especial intensidad al proceso de constitución de partidos políticos que no es reparable con la simple anulación de las asambleas en que se acreditó la intervención de dirigentes y personas investidas de una ministratura en asociaciones religiosas.

Conforme a la ley, deben destacarse dos premisas fundamentales para identificar la consecuencia jurídica necesaria en el caso de que personas que ostenten una ministratura religiosa participen en una organización que pretenda obtener su registro como partido político.

La primera premisa es que la ley no exige que la participación de las asociaciones religiosas se manifieste en su calidad de personas jurídicas integrada por una variedad de voluntades, ya que expresamente señala que se sancionará la participación de las y los ministros de culto en los procesos políticos.

Esa participación puede desarrollarse a través de diferentes supuestos⁴⁷: *i.* la inducción a la abstención, o bien a votación por un candidato, candidata o partido político; *ii.* aportaciones económicas; *iii.* el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la ley, entre las que se encuentra la observancia a los mandatos constitucionales, incluida la prohibición a las y los ministros de culto de asociarse con fines políticos.

⁴⁷ Artículo 455 de la LEGIPE.



La segunda premisa que debe considerarse es que en la ley⁴⁸ se establecen consecuencias específicas para sancionar a las organizaciones que pretendan obtener su registro como partido político y que incurrir en las conductas ilícitas que se refieren en la primera premisa. Dichas sanciones incluyen la amonestación pública, la imposición de multas y la cancelación del procedimiento para obtener el registro como partido político.

Con base en estas premisas es que puede identificarse lo erróneo en la conclusión del Consejo General del INE al imponer como sanción únicamente la anulación de las asambleas en que participaron la y los ministros de culto.

Como se advierte de las consideraciones del acto reclamado,⁴⁹ la autoridad responsable llegó a la conclusión de que no se contaban con elementos para acreditar la participación de asociaciones religiosas en la formación del partido político Encuentro Solidario. En consecuencia, al no tener por acreditada la intervención de la asociación religiosa en su conjunto, se analizó la intervención individual de la y los ministros de culto y se anularon las asambleas en que participaron.

Así, el análisis realizado por la autoridad responsable es incorrecto porque desconoció la primera premisa con base en la cual se establece la hipótesis sancionatoria en el caso de violación al principio de laicidad: la ley no exige la participación de las asociaciones religiosas como personas jurídicas, pues expresamente señala que se sancionará la participación de las y los ministros de culto en los procesos políticos, por lo que es irrelevante si se da en lo individual o de forma colectiva.

Asimismo, el Consejo General ordenó al Secretario Ejecutivo que diera vista a la Secretaría de Gobernación con la intervención de las y los

⁴⁸ Artículo 456.1.h de la LEGIPE, en relación con el 455.

⁴⁹ En específico en el párrafo 84.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

ministros de culto para que les sancionara conforme a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.⁵⁰

Esta conclusión es incompleta debido a que la autoridad responsable omitió atender la segunda premisa establecida en la LEGIPE respecto de la participación de las y los ministros de culto en los procesos de constitución de los partidos políticos. La anulación de asambleas no es la consecuencia adecuada en caso de faltas graves a la constitución provocadas por la participación de quienes ostenten una ministratura de culto, sino la cancelación del proceso para obtener el registro como partido político.

Como se precisó, el artículo 455 de la LEGIPE contempla diversas hipótesis acerca de las formas en que se puede considerar que las y los ministros de culto cometen infracciones sancionables para efectos electorales. Sin embargo, la autoridad administrativa no consideró en su análisis que las sanciones que impone la ley electoral en el caso del proceso de constitución de partidos políticos tienen una fuerza específica para responder a la especial intensidad que suponen las violaciones al principio de laicidad del Estado mexicano.

Al establecer como sanción la cancelación del proceso para obtener el registro como partido político, el Congreso de la Unión previó un deber de cuidado que deben asumir esas organizaciones para evitar la participación de personas que ejerzan una ministratura de culto.

Al ser las sanciones una técnica de legislación indirecta,⁵¹ el débito correlativo se identifica en oposición a la conducta que resulta penada. Así, si la participación de ministraturas de cultos se encuentra sancionada, entonces las organizaciones deben actuar con diligencia

⁵⁰ Párrafo 85 del acto reclamado.

⁵¹ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, ed. J.H. Burns y H.L.A. Hart, (Oxford University Press: 1996).



para evitar la comisión de dichas conductas que comprometen la viabilidad de su registro y la libertad de opinión de quienes les apoyan.

Esta interpretación se refuerza si se toma en cuenta, como se sostuvo al principio de este apartado, que esta Sala Superior ha considerado que la violación al principio de laicidad genera una afectación de especial intensidad.

Al considerar que las diversas violaciones al principio de laicidad por parte de varios ministros y ministras de culto son susceptibles de repararse en lo individual, el Consejo General pasó por alto que la intensidad de dicho daño debe analizarse en atención a la gravedad de la falta que encuentra su prohibición desde el texto constitucional.

Por tanto, considero que fue incorrecto que el Consejo General pretendiera remediar la violación advertida al principio de laicidad con la invalidez de las etapas y procesos donde las y los ministros de culto participaron, especialmente cuando en algunos casos el papel de éstos implicó no solo de un liderazgo profano, sino de un auténtico liderazgo en la estructura de la organización política, lo cual se acredita con el hecho de que éstos participaron en puestos de la más alta representación de la organización en el desarrollo de las asambleas constitutivas.

Además, en el considerando 84, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), k), l, y m), de la resolución impugnada, la autoridad responsable señala de manera incorrecta que la afiliación y participación de las y los ministros de culto señalados en dichos incisos se realizó “en forma individual”; esto resulta errado con base en que el artículo 130 constitucional prescribe explícitamente en su inciso e) que “Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, de partido o asociación política alguna”. Con la

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

argumentación en el considerando 84 referido, la autoridad administrativa desconoce el alcance de la prohibición constitucional.

En el acto reclamado se identifican diferentes niveles de participación de las personas identificadas como practicantes de una ministratura religiosa, como se dejó advertido en líneas que preceden.

Al respecto, en el punto número 3 del Instructivo se describen las posiciones antes identificadas:

- Afiliada (o): La ciudadana o el ciudadano que, en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político nacional en formación en los términos que para esos efectos disponga el partido en su normatividad interna, independientemente de su denominación, actividad y grado de participación.
- Auxiliar/Gestor (a): Personas que ayudan a recabar las manifestaciones formales de afiliación.

Respecto de ambas situaciones, la organización que pretende obtener el registro como partido político es la responsable de entregar, ya sea lista de afiliaciones⁵² o el escrito dirigido a la DEPPP en que se dé de alta a la persona auxiliar⁵³. En ese sentido, la organización es quien tiene el control en todo momento de las personas que son registradas como afiliadas y dadas de alta como auxiliares.

De esta forma, puede concluirse que las personas afiliadas son aquellas que cuentan con la aprobación de la organización y que se unen a la misma con la finalidad de participar en esta. Por su parte las personas auxiliares son aquellas que cuentan con la aprobación de la organización para recabar los apoyos exigidos por la ley para obtener el registro como partido político.

⁵² Numeral 49 del Instructivo.

⁵³ Numeral 57 del Instructivo.



En este orden ideas, se tiene por acreditada la participación de distintas personas que ostentan una ministratura en una organización religiosa en el proceso para que el PES obtuviera su registro como partido político. Dicha participación no sólo se limitó a participar en las asambleas, sino a entregar apoyos económicos y promocionar a la organización, sino que las y los ministros de culto forman parte de dicha organización y fueron aprobados para tal efecto por la misma.

Asimismo, algunas de las personas identificadas con el carácter de ministras y ministros de culto ejercieron cargos en las asambleas para la constitución del partido político. Esto es, ocuparon las posiciones de presidencia y secretaría de varias asambleas, lo que implica un fuerte grado de participación en el proceso para la obtención del registro.

De igual manera, tres de las personas identificadas como ministros de culto involucrados en el proceso de creación del Partido Encuentro Solidario, Sergio Samuel López Pereda, Jorge Antonio Pérez Dávila y Juvenal Cruz Silva, quienes pertenecen a las asociaciones religiosas "Centro Cristianos Nueva Vida en la República Mexicana", "Iglesia de Cristo Ministerios Tierra Fértil" e "Iglesia del Pueblo de Dios", realizaron aportaciones económicas en contravención a lo establecido en la norma fundamental, contrariamente a lo señalado por la autoridad responsable.

Asimismo, en el acto reclamado se advierte que la autoridad responsable únicamente analizó la participación de las ministras y ministros de culto en las asambleas estatales, sin haber considerado su participación en el desarrollo de la asamblea nacional constitutiva. Así, el análisis de la violación al principio de laicidad realizado por la autoridad resulta incompleto, pues del contraste de la lista de personas

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

identificadas como ministras de culto y la lista de participantes en la asamblea nacional constitutiva se desprende lo siguiente⁵⁴:

Tabla 2. Participación de personas vinculadas a asociaciones religiosas en la asamblea nacional constitutiva del PES		
No.	Nombre	Participación en la asamblea nacional
1	López Pereda Sergio Samuel	Propietario Guanajuato 01 (Registro 414)
2	Granada Alcántar Arturo	Propietario México 01 (Registro 643)
3	De Jesús García Jesús	No asistió Propietario México 09 (Registro 685)
4	Pérez Dávila Jorge Antonio	Propietario México 11 (Registro 693)
5	González Estrada José Ángel	No asistió Suplente Tamaulipas 01 (Registro 1242)
6	Vivas Gil Benjamín	Propietario Veracruz 15 (Registro 1367)

De lo anterior, puede concluirse que seis ministros de culto fueron registrados como delegados en la asamblea nacional constitutiva, de los cuales efectivamente asistieron cuatro y que fungieron como delegados propietarios de los distritos Guanajuato 01, México 01, México 11 y Veracruz 15.

En ese sentido, el Consejo General del INE omitió analizar la afectación que generó la participación de los ministros de culto en la asamblea nacional constitutiva y, por tanto, también omitió atribuir una consecuencia a dicha situación. Aun con el entendimiento de la consecuencia que debe generar la afectación al principio de laicidad que sostuvo la autoridad responsable, lo procedente hubiese sido la anulación de dicha asamblea nacional constitutiva y, por tanto, se debió

⁵⁴ Lista que fue remitida por la DEPPP y que constituye una documental pública con valor probatorio pleno en términos del artículo 16 de la Ley de Medios



haber negado el registro como partido político al PES, debido a que no satisfizo los requisitos de ley.

No obstante ello, como se ha señalado, la violación al principio de laicidad en el proceso de constitución de los partidos políticos es de una gravedad tal que sus consecuencias no se pueden circunscribir únicamente a la nulidad de las asambleas constitutivas. La participación de ministras y ministros de culto en este caso actualiza la consecuencia jurídica consistente en la cancelación del proceso y, en consecuencia, que se revoque el registro como partido político al PES.

Esta injerencia actualiza la presunción constitucional conforme a la cual la participación de ministraturas de culto en cuestiones políticas afecta la emisión de decisiones libres de quienes participan y apoyan la formación de un partido político nacional.

Acreditada la participación de personas ministras de culto al interior de lo organización que pretende su registro como partido político y la implicación que ello genera, entonces corresponde identificar la consecuencia jurídica de dicha violación al principio de laicidad, en su vertiente de exclusión a la participación de personas con investidura religiosa en la política nacional.

Como se precisó, la LEGIPE establece dos premisas para que proceda la sanción a las organizaciones que pretenden obtener su registro como partido político en las que hayan participado personas que sean ministras de culto:

- Se sancionará la participación de las y los ministros de culto en los procesos políticos, ya sea que intervinieran de forma individual o por medio de las asociaciones religiosas de las que forma parte.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

- La sanción en caso de que se verifique la participación de las y los ministros de culto en organizaciones que participen del procedimiento para la obtención del registro como partido político podrá consistir en la cancelación del proceso.

En ese sentido, en el caso concreto se tienen por actualizadas las conductas proscritas en el artículo 130 de la Constitución federal y 455 de la LEGIPE. Conforme a lo desarrollado, consta que, al menos, once ministras y ministros de culto se asociaron con fines políticos a través de la figura de afiliación a la organización que pretendió obtener su registro como partido político identificada como PES. Asimismo, se tiene acreditada su participación en la promoción de dicha organización a través de la figura de auxiliares y la realización de aportaciones económicas, actos que resultan contrarios a la ley de la materia.

Así, existe convicción respecto de la realización de conductas ilícitas por parte de las personas identificadas como ministros y ministras de culto. Señalado lo anterior, entonces corresponde determinar cuál es la consecuencia jurídica que corresponde.

Como se desarrolló previamente, las formas en que participaron las y los ministros de culto con relación a la organización involucraron el consentimiento del PES, pues se trató de afiliaciones y registro de auxiliares que fueron aprobadas por dicha organización. En ese sentido, existieron actos concretos y volitivos por parte del PES que constituyen violaciones graves al principio de laicidad, debido a que se contravino un mandato expreso establecido en la Constitución federal y en la LEGIPE.

Debido a la especial intensidad que revisten las violaciones al principio de laicidad y que se tienen por acreditada la responsabilidad de la organización en la comisión de dichas violaciones, la consecuencia jurídica que debió recaer a tales conductas era la cancelación del proceso tendente a obtener el registro como partido político nacional del



PES, de conformidad con la fracción III, del inciso h, del artículo 456 de la LEGIPE.

Esta posición es congruente con la defensa que desde mi óptica le corresponde hacer a la Sala Superior del principio de laicidad establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como se señaló anteriormente, al ser los partidos políticos la institución por antonomasia para que la ciudadanía acceda a los puestos de ejercicio del poder público, entonces la exclusión de quienes ostentan una investidura religiosa para participar en su integración, actividades o promoción constituye el desenvolvimiento específico de los elementos del principio de laicidad respecto de la conformación de los mismos.

La separación entre religiones y Estado asegura que se respete la libertad de creencias y una sociedad inclusiva que garantice decisiones de Estado justificadas en razones públicas y no en los dogmas de una religión, en ese sentido, y a partir de que dicha prohibición deviene de la Constitución es que la acreditación de la injerencia de personas a cargo de una ministratura de culto religioso no admite modulación en el proceso de constitución de partidos.

En ese sentido, la participación de ministras y ministros de culto es de tal gravedad que la simple anulación de los actos donde se acreditó su injerencia es insuficiente para depurar el proceso de constitución de un partido político nacional, pues la prohibición prevista en la Constitución y en la ley es absoluta, a diferencia de lo que considera la mayoría de quienes integramos el Pleno, esta restricción en el caso de constitución de partidos políticos no admite un análisis cuantitativo y cualitativo como hacemos respecto a los resultados de la elección, pues permitir que ministros y ministras de culto constituyan un partido político rompe con la restricción que contempla la máxima norma en el Estado Mexicano en razón de su historia. En consecuencia, la autoridad

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

responsable no debió otorgar el registro a la organización ciudadana de ahí que lo procedente conforme a Derecho sea revocar la resolución controvertida.

Por las razones expuestas, emito el presente voto particular.

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 CONCURRENTENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-75/2020 Y SUP-RAP-76/2020 ACUMULADOS (ACUERDO DEL CG-INE QUE OTORGÓ EL REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL A LA ORGANIZACIÓN DE CIUDADANOS DENOMINADA ENCUENTRO SOLIDARIO)⁵⁵

En este voto concurrente se presentan los argumentos que me llevan a acompañar el criterio mayoritario, pues considero que el acuerdo por medio del cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral otorgó el registro como partido político a la organización de ciudadanos ahora denominada Partido Encuentro Solidario (PES) debe ser confirmado.

En esencia, a lo largo de esta postura expondré por qué considero que la asistencia de 15 ministros de culto en cinco asambleas distritales no es un elemento suficiente como para considerar que se debe negar el

⁵⁵ Colaboraron en la elaboración de este documento Alexandra D. Avena Koenigsberger, Rodolfo Arce Corral, José Alberto Montes de Oca Sánchez, Celeste García Ramírez y Leonardo Zúñiga Ayala.



registro a la asociación civil, aun y cuando coincido que se trata de una vulneración al principio de laicidad⁵⁶.

1. Antecedentes relevantes e identificación del problema jurídico

Después de que la organización de ciudadanos “Encuentro Solidario” solicitara su registro como partido político nacional y una vez verificado la obtención de los requisitos necesarios, el cuatro de septiembre pasado, el Consejo General del INE aprobó su solicitud de registro como Partido Político Nacional.

Sin embargo, el PAN y la agrupación política nacional denominada “Ciudadanos en Transformación” presentaron, respectivamente, un recurso de apelación en los que solicitan que se revoque el registro otorgado por el INE, debido a que se acreditó la participación de 15 ministros de culto en las asambleas distritales, así como que algunos de ellos se afiliaron al partido y, finalmente, hicieron aportaciones. A su juicio, esto vulnera el principio de laicidad, a la vez que permite afirmar que las afiliaciones obtenidas no fueron libres. Esto, alegan, impacta de forma cualitativa y determinante en la validez del proceso de conformación de partidos políticos.

Cabe precisar que esto no fue algo que ignorara la autoridad responsable. El INE reconoció la participación de estos ministros de culto y, además, reconoció que esto vulnera el principio de laicidad. Sin embargo, consideró que lo consecuente era anular tanto las afiliaciones obtenidas en las asambleas distritales en las que asistieron los ministros de culto, como las propias asambleas y, por lo tanto, restarlas del total de asambleas y de afiliados.

⁵⁶ Este voto se emite con fundamento en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Con todo y esta sustracción de afiliaciones, la agrupación Encuentro Solidario obtuvo más del mínimo de afiliaciones necesarias y, por lo tanto -y al haber cumplido con el resto de los requisitos-, obtuvo su registro como partido político nacional.

De lo anterior, se desprende que el problema jurídico que se presenta a esta Sala Superior es determinar si, ante la asistencia de los 15 ministros de culto en 5 asambleas distritales, fue correcta la solución del Instituto o si, por el contrario, se debió negar el registro a la agrupación por los argumentos expuestos por los actores.

Para poder responder adecuadamente y de forma rigurosa este problema, es necesario resolver otros problemas jurídicos, que se plantean con las siguientes preguntas:

- Según el principio de laicidad, ¿qué tan absoluta debe ser la separación entre la iglesia y el estado?
- ¿Se puede negar el registro a una asociación política que tiene algún tipo de vínculo con cierta religión?
- Atendiendo a los agravios expuestos por el PAN ¿es posible hacer una analogía entre la causal de nulidad de una elección por vulneración al principio de laicidad, al procedimiento de constitución de partidos políticos? y, finalmente,
- En el caso ¿nos encontramos frente a una vulneración al principio de laicidad que amerita negar el registro como partido político a la agrupación Encuentro Solidario?

A continuación se abordarán estas cuestiones.

2. Estudio del problema jurídico

Una vez definido el problema jurídico, en este apartado se procederá a su análisis, para lo cual se seguirá el siguiente orden.

En primer lugar, se establecerá el marco teórico del principio de laicidad. Ahí, el objetivo será mostrar las distintas posturas que existen



tanto en la teoría, como en la práctica, sobre cómo entender a la laicidad.

El segundo subapartado analizará cómo se ha reconocido el principio de laicidad en el campo de los derechos político-electorales en México. Asimismo, se ofrecerán algunos ejemplos de cómo otros países han gestionado esta cuestión.

Posteriormente, en el tercer subapartado se estudiaría, primero, por qué no es viable hacer una analogía entre la causal de nulidad de elección por violación al principio de laicidad, y el procedimiento de creación de partidos políticos, tal y como lo pretende el partido actor.

No obstante, esto, en ese mismo subapartado se mostrarán los supuestos en los que sí sería viable negar el registro de una agrupación política que pretende constituirse como partido político, porque otorgar el registro vulneraría el principio de laicidad. Asimismo, se argumentará que en estos supuestos la restricción estaría justificada con base en parámetros internacionales.

Finalmente, en el cuarto subapartado se analizará el caso concreto, con el fin de determinar si se cumple con alguna de las condiciones que justificarían negar el registro como partido político a la entonces agrupación Encuentro Solidario.

2.1. Marco teórico: El principio de laicidad

El principio de laicidad es uno de los valores fundamentales de todas las democracias liberales. A grandes rasgos, este principio se suele identificar como una separación entre la Iglesia y el Estado, la cual involucra, entre otras cuestiones, que el Estado no promueva de cierta forma alguna religión, así como que aquellos argumentos de índole religioso no sean introducidos en el debate público ni en las decisiones que emanan de los órganos de gobierno y, finalmente, que las iglesias no participen de las decisiones estatales.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Si bien, en la época de la Ilustración, se pensó que este principio ya se había consolidado en las democracias liberales, en las últimas décadas ha resurgido el debate respecto de qué es y cómo entender a la laicidad. Esta nueva ola de discusiones y estudios sobre el tema han surgido, entre otras cuestiones, por los reclamos de acomodo y reconocimiento que hacen las minorías religiosas en los países occidentales (Canadá, Estados Unidos y Europa occidental, entre otros).

Es decir, que el reconocimiento de las diferencias culturales, así como de la coexistencia de diversos grupos culturales -entre ellos, religiosos- dentro de los Estados ha llevado a cuestionar si dichos grupos religiosos deben también ser reconocidos por los Estados y, en ese reconocimiento, se deben también implementar medidas y diseños institucionales que permitan a los integrantes de estas minorías seguir practicando su religión.

Ahora bien, resulta debatible afirmar que es posible diseñar una división absoluta entre la iglesia y el Estado. El caso francés resulta ilustrativo, ya que muestra la dificultad de que un país laico se mantenga absolutamente separado de promover una o varias religiones. En ese país, a pesar de que el laicismo está reconocido desde 1905, el estado sigue financiando a la mayoría de las instituciones educativas privadas religiosas, además de que se encarga del mantenimiento de las edificaciones religiosas construidas antes de 1905.

El artículo 2 de la Ley Francesa sobre la separación de las iglesias y el estado de 1905 estableció que el estado francés no reconocía, ni subvencionaba ninguna secta religiosa. Sin embargo, listó excepciones relacionadas con escuelas, colegios, hospitales, asilos y prisiones.

La *Debré act* de 1959 aterrizó estos principios a efecto de ser implementados en el sistema educativo, siendo relevante el hecho de que estableció la posibilidad que las instituciones de educación privadas celebraran contratos (ya sea simples o de asociación) con el estado.



Los contratos obligan a las instituciones a cumplir con una serie de requisitos estatales, pero permiten preservar el carácter específico de la institución. Lo anterior permite que las instituciones puedan realizar actividades con base en su religión, pero solo si esas actividades no afectan la transmisión del currículo nacional y secular⁵⁷.

Sobre los elementos cuantitativos, cabe decir que el 95% de las instituciones privadas con un contrato con el estado son católicas⁵⁸.

Ahora bien, el contrato más utilizado en Francia es el contrato de asociación, el cual implica que el financiamiento que recibe la institución es casi idéntico al de una institución pública: el estado subsidia profesores, currículo, organización de diplomas, etcétera y las autoridades locales están a cargo de las inmediaciones de la escuela, equipo escolar y comida⁵⁹.

En ese sentido, la educación privada en Francia, mayoritariamente, se encuentra financiada por el estado, además de que esta es, principalmente, católica.

Finalmente, en cuanto a este punto, resulta importante destacar la situación de la región de Alsace-Moselle. Esto, porque cuando se emitió la ley de 1905, esa región se encontraba bajo control prusiano y, por tanto, quedó exenta de su aplicación. Actualmente, existen religiones oficiales en esa región. Como resultado de ello se reconoce la obligatoriedad de la educación religiosa en la educación pública, por lo

⁵⁷

The national management of public and Catholic schools in France: moving from a loosely coupled towards an integrated system? Comparative Education, Taylor & Francis (Routledge), 2015, 51 (1), p. 60.

⁵⁸

The national management of public and Catholic schools in France: moving from a loosely coupled towards an integrated system?. Comparative Education, Taylor & Francis (Routledge), 2015, 51 (1), p. 58.

⁵⁹

op cit, pp. 61.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

que el estado paga los salarios de los clérigos de las religiones en la región⁶⁰.

Por otra parte, el estado francés también financia algunas edificaciones religiosas. La ley de 1905 reconoció la propiedad original del estado de toda edificación religiosa que se hubiese hecho antes del año de emisión de la ley.

Esto implicó, entre otras cosas, que la labor de mantenimiento y de restauración de todas estas edificaciones se convirtiera en responsabilidad del gobierno. Actualmente, el gobierno es propietario de 32000 iglesias, 6000 capillas y 87 catedrales⁶¹.

Esto es tan solo un ejemplo de varios, que permiten afirmar que no es posible lograr una absoluta separación entre las iglesias y el Estado, de forma que la cuestión es determinar i) hasta qué grado podemos tolerar cierta injerencia de la o las iglesias en las decisiones públicas, así como ii) hasta qué grado es tolerable que el Estado promueva una o varias religiones.

Esto ha sido el punto de debate en los últimos años, que ha permitido el desarrollo de un amplio abanico de posturas respecto de qué implica la laicidad, una vez que hemos aceptado que una separación absoluta entre la iglesia y el Estado resulta imposible.

Para Rawls, por ejemplo, resulta válido introducir en el debate público argumentos de índole religioso, siempre y cuando estos argumentos puedan ser traducidos a un idioma secular. De esta forma, una postura que tenga una naturaleza religiosa es perfectamente defendible en el

⁶⁰ Mayanthi Fernando, "The French Myth of Secularism," *The Conversation*, September 28, 2020, <https://theconversation.com/the-french-myth-of-secularism-36227>.

⁶¹ Jerome Bernard, "From the Archive: Church and State Disagree over Management of Religious Heritage in France," *The Art Newspaper* (The Art Newspaper, April 16, 2019), <https://www.theartnewspaper.com/analysis/church-and-state-disagree-over-management-of-religious-heritage-in-france>



ámbito público siempre y cuando esa misma postura pueda expresarse y justificarse con un lenguaje y argumentos de índole no religiosos⁶².

Habermas, por su lado, coincide con Rawls en que sólo las razones seculares tienen cabida en la esfera pública. Sin embargo, hace una distinción entre la esfera pública informal y la esfera pública formal o institucional. En la primera, las y los ciudadanos no seculares pueden válidamente hacer uso de razones exclusivamente religiosas en la deliberación, pero sólo aquellas razones religiosas que puedan traducirse a razones seculares pueden pasar el filtro institucional⁶³.

Tariq Modood, por su lado, defiende una postura que se ha denominado “secularismo moderado”. Desde esta postura, un país como Reino Unido que tiene a la Iglesia Británica como una parte fundamental de sus instituciones y de su identidad también puede ser un país secular, siempre y cuando promueva igualmente la práctica del resto de las minorías religiosas que habitan dentro de ese territorio⁶⁴. Este tipo de secularismo se basa en los mismos principios utilizados en el multiculturalismo para poder reconocer y acomodar a todas las minorías culturales. Incluso, en posteriores estudios, Modood considera que el secularismo está en un proceso de *multiculturalización (multiculturalizing secularism)*⁶⁵.

Ahora bien, cualquiera que sea la postura de laicidad que se defienda, también existe un consenso respecto de que este principio promueve y defiende cuatro principios constitutivos: libertad religiosa y de conciencia; respeto mutuo; separación entre el poder político y las

⁶² Rawls, John. 1993. *Political Liberalism*. Columbia University Press, Nueva York.

⁶³ Habermas, Jürgen. 2008. “Notes on Post-Secular Society” en *New Perspectives Quarterly*, no. 25, pp. 17 a 29. Ver también Vázquez, Rodolfo. 2008. “Laicidad, religión y deliberación pública” en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, num. 31, pp. 661-672.

⁶⁴ Modood, Tariq. 2010. “Moderate Secularism, Religion as Identity and Respect for Religion” en *The Political Quarterly*, pp. 4-14.

⁶⁵ Modood, Tariq. 2017. “Multiculturalizing Secularism” en Zuckerman Phil y Shook John (eds.) *The Oxford Handbook of Secularism*, Oxford University Press, pp. 6-20.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

comunidades religiosas y, finalmente, la neutralidad religiosa del Estado⁶⁶.

Los primeros dos se refieren a valores intrínsecos en sí mismos. Es decir, son el objetivo de la laicidad. El primero, que se refiere a la libertad religiosa y de conciencia, implica garantizar a toda la ciudadanía la libertad de ejercer o de no ejercer cualquier religión. Sin embargo, un país laico también necesita garantizar un mutuo respeto hacia toda la ciudadanía, con independencia de qué concepción del bien adopte y si esta es o no religiosa.

Este tratamiento equitativo puede implicar distintos tipos de medidas a fin de acomodar a las minorías religiosas. Por ejemplo, en países occidentales con minorías musulmanas o judías, un arreglo institucional suele ser la alternativa de comida *halal* o *kosher* en los menús de instituciones públicas (principalmente escuelas públicas); así como cuartos de oración o permisos justificados para ausentarse en sus festividades religiosas, entre otras.

Bajo esta lógica, el respeto mutuo debe ser entendido como la posibilidad de un trato diferenciado, según las especificidades religiosas de cada minoría.

Ahora bien, la separación de la iglesia y el Estado que, usualmente, se asocia con el principio de laicidad, deben ser entendidos como arreglos y diseños institucionales que permiten garantizar la libertad religiosa y el mutuo respeto a toda la ciudadanía. Esto porque resulta difícil imaginar cómo un estado puede proteger estos dos valores si orgánicamente está vinculado, o favorece a una cierta iglesia o religión.

El estado debe poder justificar, frente a toda la ciudadanía, sus acciones. Es decir, que sus decisiones y sus razones deben ser “públicas”, lo que significa que deben poder ser aceptadas por una

⁶⁶ Maclure, Jocelyn. 2013. “Political Secularism: A Sketch” en *Working Paper Series*, RECODE, no- 16. Ver también Nussbaum, Martha. 2007. *Liberty of Conscience: In defense of America’s Tradition of Religious Equality*, Basic Books, Nueva York.



mayoría importante de ciudadanas y ciudadanos. Para eso, es necesario que adopte una postura relativamente neutral respecto de las diferentes formas de vida, incluidas, obviamente, las religiones.

Hasta aquí es posible distinguir dos tipos de valores constitutivos de la laicidad: *i)* los que son intrínsecos en sí mismos: libertad de conciencia y de religión y respeto mutuo entre toda la ciudadanía; y *ii)* los que son un medio para lograr los fines de la laicidad y, por tanto, se traducen en arreglos institucionales: la separación entre la Iglesia y el Estado y la postura relativamente neutral del Estado hacia una o varias religiones.

Esta distinción, propuesta por Charles Taylor y Jocelyn Maclure⁶⁷, nos permite analizar, de mejor manera, cuándo una práctica vulnera injustificadamente el principio de laicidad. Concretamente, y dado que debemos aceptar o tener tolerancia hacia cierta injerencia entre la Iglesia y el Estado, se puede considerar que una práctica vulnera el principio de laicidad cuando no garantiza adecuadamente la libertad religiosa y de conciencia, y el respeto mutuo hacia las distintas concepciones del bien.

En la arena político-electoral, esta metodología no sólo resulta válida para determinar cuándo una práctica vulnera el principio de laicidad y, por lo tanto, vulnera las leyes electorales sino, también, para determinar qué sanción deben imponer las y los jueces electorales.

Como conclusión de este breve estudio, y con independencia del tipo de laicidad que se quiera adoptar, se afirma que este principio:

- Garantiza la libertad de conciencia y de religión, así como el respeto mutuo entre las distintas formas de concepción del bien, incluidas las religiosas;
- Exige cierta separación entre los poderes públicos y la o las iglesias;

⁶⁷ Maclure, Jocelyn y Taylor, Charles. 2011. *Secularism and Freedom of Conscience*, Cambridge: Harvard University Press.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

- Exige cierta neutralidad hacia las distintas religiones, o bien, exige el mismo tipo de intervención y, finalmente,
- Exige cierta tolerancia frente a la injerencia que una o unas religiones puedan tener en las instituciones estatales o en el debate público, siempre que esa injerencia no vulnere la libertad religiosa y de conciencia de la ciudadanía.

2.2. El principio de laicidad en el ámbito político-electoral

En México el principio de laicidad se encuentra reconocido en el texto constitucional. Concretamente, en el artículo 40 se reconoce al país como una república representativa, democrática, **laica** y federal⁶⁸; y en el artículo 130 se reconoce, además, **el principio de separación del Estado y las iglesias**. En ese mismo artículo se encuentran distintas restricciones, así como regulaciones tanto a ministros de culto, como a las iglesias y agrupaciones religiosas.

En el campo político electoral, destacan las siguientes restricciones constitucionales y legales destinadas a personas que ejercen un ministerio de culto:

- No podrán desempeñar cargos públicos (inciso d));
- No tienen derecho a ser votado mientras que sean ministros de culto y, durante un periodo de dos años en caso de que ya hayan renunciado a su ministerio (artículo 130, inciso d) de la constitución, en concordancia con el artículo 14, de la Ley de Asociaciones Religiosas);
- No podrán asociarse con fines políticos, ni para realizar proselitismo a favor o en contra de algún candidato, partido o asociación política;
- Tampoco podrán, en reuniones públicas, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso,

⁶⁸ Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.



oponerse a las leyes del país, a sus instituciones o agraviar a los símbolos patrios (Inciso e));

Finalmente, este artículo constitucional prevé la prohibición de la formación de cualquier clase de agrupación política cuyo título tenga alguna palabra o indicación que la relacione con alguna confesión religiosa.

Por su lado, la legislación secundaria en la materia prevé una serie de impedimentos para que los partidos políticos, así como los candidatos:

- Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con ministros de culto de cualquier religión (Artículo 25, inciso m) de la Ley de Partidos)
- Hagan uso de símbolos religiosos en su propaganda electoral (artículo 25, inciso p) de la Ley de Partidos, y 394, inciso h) de la LGIPE);
- Rechazo de toda clase de apoyo económico, político o propagandístico de ministros de culto, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias (artículo 37, inciso c) de la Ley de Partidos, y 394, inciso f) de la LGIPE);
- Prohibición de que la denominación y emblema del partido político haga alusiones religiosas;

Por lo que hace a las infracciones a las que pueden incurrir los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones religiosas, el artículo 455 de la LGIPE prevé, además de lo ya mencionado:

- La inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación;
- Realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Resulta claro, pues, que existen ciertas restricciones para que tanto los ministros de culto, como las iglesias o asociaciones y agrupaciones religiosas participen activamente en el campo político-electoral. Asimismo, existe una restricción hacia los partidos políticos y candidaturas para que utilicen símbolos religiosos en su propaganda política, así como que reciban aportaciones de estos entes.

Esta es, a grandes rasgos, la forma en cómo se ha interpretado el principio de laicidad en el campo político-electoral. Como se mostrará a continuación con base en algunos ejemplos de otros países, existen distintas formas de garantizar el principio de laicidad en el campo político-electoral.

En **Brasil** el artículo 19 de su Constitución refiere que las cuestiones públicas deben estar separadas de cualquier tipo de organización de cultos religiosos. En ese país no existe prohibición alguna relativa a que los ministros de culto sean candidatos a cargos públicos, pero sí existen algunas prohibiciones relativas a colocar propaganda electoral en iglesias⁶⁹.

La Constitución de la República de **Uruguay**, por su parte, reconoce en su artículo 5 la libertad religiosa y declara que el Estado no sostiene religión alguna. Sin embargo, no señala prohibición de que los ministros de culto participen de alguna forma activa en la vida política del país⁷⁰.

En **Guatemala**, el artículo 140 de su Constitución se le reconoce como Estado libre, independiente, soberano, republicano, democrático y representativo. La libertad religiosa está reconocida en su artículo 36. Sin embargo, los ministros de culto no pueden ser Vicepresidente,

⁶⁹ Véase el artículo 73, de la Ley 9.504 de 30 de septiembre de 1997.

⁷⁰ Véanse los artículos 90, 91, 92, 93, 98, 100 y 101, de la Constitución de la República de Uruguay.



Presidente, ni ministro de Estado⁷¹, aunque no hay prohibición para que aspiren a ser diputados⁷².

En **Honduras** está reconocido la libertad religiosa en el artículo 77 de su Constitución y, aunque no se dice explícitamente que sea un país laico, se reconoce el derecho a la educación laica en el artículo 151 constitucional y no se prevé que exista una iglesia oficial del estado. Sin embargo, el mismo artículo constitucional que prevé la libertad religiosa, prohíbe que los ministros ejerzan cargo público alguno o que realicen actos de propaganda política.

Por su parte, en **Paraguay** se reconoce la libertad religiosa y la separación de la iglesia con el Estado en el artículo 24 de su Constitución, aunque en el artículo 82 se reconoce el protagonismo de la Iglesia Católica en la formación histórica y nacional del país. En la misma Constitución, en los artículos 197, párrafo 5, así como 235, párrafo 5, se prevé la prohibición de los ministros de culto de buscar algún cargo de elección popular.

En la Constitución de **Estados Unidos de América**, en su primera enmienda conocida como *establishment clause*, se reconoce a la libertad religiosa, así como la neutralidad del gobierno ante la religión y se declara que el Estado no promueve o adopta alguna religión.

En la práctica, aunque hay algunas localidades interiores que siguen prohibiendo que ministros de culto ocupen puestos públicos y también que agnósticos lo hagan, la Suprema Corte de ese país determinó inconstitucional negar el acceso a cargos públicos por la religión o creencias que profesan, pues violenta las libertades de desarrollo

⁷¹ Véanse los artículos 186, fracción f) y 197, fracción e), de la Constitución Política de la República de Guatemala.

⁷² Véase el artículo 164 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

individual⁷³. Por tanto, en ese país no hay prohibiciones constitucionales para que los ministros de culto participen en la vida política del país.

En **Italia** se prevé a nivel constitucional la libertad religiosa, en sus artículos 8 y 19, y en el artículo 7 se reconoce una cierta separación entre la iglesia y el Estado. Sin embargo, no hay prohibición para que los ministros de culto busquen algún puesto público. Sin embargo, su Constitución señala en su artículo 84 que el cargo de Presidente es incompatible con cualquier otro cargo.

En **Portugal** existe el principio de separación de iglesia y Estado, y está previsto en su artículo 41 de la Constitución. Además, la ley 14/79, en su artículo 6, prohíbe que ministros de culto participen en la política del país.

En **España** el principio de laicidad, así como la libertad religiosa, están previstos constitucionalmente en el artículo 16. La norma constitucional no prohíbe a los ministros de culto de participar en asuntos políticos, sin embargo, la religión no puede ser parte de los partidos políticos, según el artículo 9, párrafo 2, inciso a), de la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos.

Ahora bien, recordemos que el principio de laicidad pretende proteger la libertad de conciencia y de religión, así como el respeto mutuo entre la ciudadanía que adopta distintas concepciones del bien.

Sin embargo, en la arena político-electoral, convergen otros valores fundamentales que también son protegidos al momento en el que se prevén estas restricciones como una manifestación del principio de laicidad.

Es decir, cuando juzgamos o analizamos si una práctica que se da en el ámbito político-electoral vulnera el principio de laicidad, no sólo se debe analizar si se vulnera por cuanto hace a la libertad de conciencia y de

⁷³ Véanse las determinaciones de la Suprema Corte de Estados Unidos de América de *Torasco v. Watkins* de 1961 y *McDaniel v. Paty* de 1978.



religión, sino también, si se vulnera por cuanto hace a otros valores fundamentales tales como el derecho a la libre afiliación; el derecho de emitir un voto libre e informado; garantizar el principio de equidad en la contienda; entre otros.

De esta forma, encontramos que muchas de las restricciones que tienen los ministros de culto, así como las agrupaciones religiosas, de participar en el ámbito político-electoral tienen una doble finalidad. Por un lado, garantizar los fines mismos de la laicidad. Por el otro lado, buscan proteger al electorado para que la decisión de su voto sea libre respecto de creencias o dogmas religiosos.

Precisamente porque están en juego varios valores constitucionales, es que las y los jueces debemos abstenernos de darle un peso determinante a únicamente uno de estos valores y/o principios constitucionales. Esta ha sido la postura de esta Sala Superior cuando, entre otros temas, ha analizado si la vulneración al principio de laicidad en un determinado proceso electoral debe tener como consecuencia decretar la nulidad de la elección.

Más adelante se profundizará en este tema, pero vale la pena recordar que ante estos casos en los que se solicita decretar la nulidad de la elección cuando se ha vulnerado el principio de laicidad, esta Sala **Superior ha buscado proteger todos los valores constitucionales que hay en juego**. Es decir, mientras que ha reconocido la vulneración a ese principio, también ha reconocido que existen otros principios tales como el de los actos públicos válidamente celebrados que involucra proteger la voluntad de una mayoría de personas que emitieron su voto en condiciones de libertad y bajo todas las garantías necesarias.

Así, aun y considerando que existe una vulneración al principio de laicidad, la consecuencia únicamente podría ser la nulidad de esa elección cuando la vulneración haya sido de tal magnitud que no permite afirmar que hubo certeza en los resultados, o que la voluntad

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

de una mayoría importante estuvo manipulada por cuestiones religiosas, de forma que es posible considerar que esa infracción fue determinante para el resultado de la elección. De lo contrario, y precisamente porque **es nuestro deber proteger y balancear adecuadamente todos los principios constitucionales en el marco de los derechos políticos y electorales**, es que esa infracción podrá ser motivo de otro tipo de sanción, pero no de decretar la nulidad⁷⁴.

Este tipo de ponderaciones entre principios constitucionales se ha adoptado cuando está en juego la protección de varios principios constitucionales más allá del de laicidad. Por ejemplo, frente a los reclamos de que se adopten medidas afirmativas para lograr la integración paritaria de los cargos de elección popular de forma posterior a la elección⁷⁵.

2.3. El principio de laicidad frente al procedimiento de registro de partidos políticos

Desde mi perspectiva, existen condiciones por medio de las cuales es posible negar el registro de una agrupación política que tiene intención de constituirse como partido político porque, de otorgarlo, se estaría vulnerando el principio de laicidad.

Sobre esto se profundizará en este apartado. Sin embargo, previo a ello, es necesario exponer por qué no le asiste la razón al PAN cuando pretende que se declare la nulidad del registro del PES, basado en el hecho de que las salas del TEPJF han declarado la nulidad de diversas elecciones en las que se ha comprometido el principio de laicidad.

Es decir, antes de exponer las condiciones por medio de las cuales se justificaría negar el registro a una agrupación política por vulnerar el principio de laicidad, es necesario exponer por qué no es posible, como

⁷⁴ Ver SUP-REC-1279/2017, SUP-REC-1334/2017 y sus acumulados, SUP-REC-1187/2018 y su acumulado, SUP-REC-1209/2018 y su acumulado, SUP-REC-1386/2018, SUP-REC-1929/2018 y acumulados; y SUP-REC-433/2019.

⁷⁵ Ver SUP-REC-1386/2018.



lo pretende el PAN, trasladar análogamente una sanción en materia de elecciones, al procedimiento de formación de un partido político.

a. Imposibilidad de hacer una analogía entre causal de nulidad de elección y negativa de registro como partido político

La doctrina señala que existen diversos conceptos sobre lo que debe entenderse por analogía, pero cuando se relaciona con el proceso de interpretación y aplicación del Derecho se entiende como un argumento que permite pasar de lo particular a lo particular, de lo semejante a lo semejante⁷⁶.

Así, el concepto de analogía jurídica se ha definido como un argumento interpretativo mediante el cual se justifica trasladar la solución legalmente prevista para un caso, a otro caso distinto, no regulado por el ordenamiento jurídico, pero que es semejante al primero⁷⁷. Es decir, se basa en el principio de igualdad que implica tratar igual los casos semejantes y que parte de la existencia de un sentido armónico y sistemático en el sistema jurídico.

En virtud de ello, es posible afirmar que el método analógico justifica ubicar la solución legalmente prevista para un caso, a otro caso distinto, no regulado por el ordenamiento jurídico, pero que es semejante al primero⁷⁸.

⁷⁶ Ver Atienza, Manuel. 1985. "Algunas tesis sobre la analogía en el Derecho", en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del derecho*, número 2, Alicante, pp. 223-229. Disponible en <https://bit.ly/2GaWWQp>.

⁷⁷ Ver el voto particular del ministro José Ramón Cossío Díaz para la Jurisprudencia 196/2005, de la Primera Sala, de rubro **SOCIEDADES MERCANTILES. LA SUSPENSIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADOPTADAS POR LAS ASAMBLEAS GENERALES DE ACCIONISTAS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 202 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LA ACCIÓN DE OPOSICIÓN, NO ASÍ PARA LA DE NULIDAD**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXIII, Mayo de 2006, pag. 224. Disponible en <https://bit.ly/2EEeYdl>.

⁷⁸ Ver Ezquiaga, Francisco. "Argumentos interpretativos y postulados del legislador racional", en *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*. Disponible en <https://bit.ly/349QUaY>.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

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

En la práctica, la aplicación de la analogía permite resolver uno de los problemas básicos de cualquier ordenamiento jurídico: la innovación del sistema conservando su estructura básica⁷⁹. Es decir, la analogía admite que los jueces puedan adecuar la aplicación continua de un sistema jurídico constituido por un conjunto de normas determinadas a una sociedad en constante transformación.

Cabe precisar que la analogía no es una fuente de derecho, sino que es un método interpretativo para solucionar las lagunas del ordenamiento y así los jueces puedan resolver todos los asuntos sometidos a su estudio, tomando en cuenta el sistema de fuentes establecido.

Al respecto, resulta ilustrativa la tesis de la Tercera Sala de la SCJN de rubro "**METODO ANALÓGICO, APLICACION DEL**", en la cual se ha establecido que cuando se pretende hacer una interpretación por el método analógico, se deben cumplir dos condiciones: *i)* la falta expresa de la norma aplicable al supuesto concreto y *ii)* la igualdad esencial de los hechos.

El criterio precisa que, mediante la analogía, el ámbito de aplicación de las leyes se extiende más allá del repertorio de los casos originalmente previstos, con tal de que se traten supuestos similares o afines a aquéllos, siempre que la *ratio legis* valga igualmente para unos y para

⁷⁹ Atienza, Manuel. 1985. "Algunas tesis sobre la analogía en el derecho", op, cit., p. 224.



los otros; por lo tanto, la analogía como método de interpretación o de autointegración es aceptada por nuestro orden jurídico⁸⁰.

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

i) No existe identidad de hechos

Desde mi perspectiva, la anulación de un proceso de formación de un partido político y la anulación de un proceso electoral resultan hechos que no son esencialmente iguales o semejantes y tampoco tienen una identidad de razón, no obstante que en ambos casos este inmersa la violación al principio de laicidad.

El derecho de participación política reconocido en el ordenamiento mexicano permite a la ciudadanía intervenir por diversas vías en la discusión y en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Una de ellas, es a través de los partidos políticos (asociaciones de ciudadanos) cuyo propósito, en su calidad de entidades de interés público, es promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional⁸¹.

Efectivamente, los partidos políticos federales o locales son un mecanismo de acceso para los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante la postulación de candidaturas, y también se erigen como plataformas para canalizar los intereses y demandas ciudadanas. Estas figuras pueden tener representación a nivel nacional o limitarse al ámbito local en una entidad federativa determinada.

⁸⁰ Tesis aislada 240634, de la Tercera Sala, de rubro **METODO ANALOGICO, APLICACION DEL.**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Volumen 151-156, Cuarta parte, Tomo XXIII, 1981, pág. 218.

⁸¹ Artículo 41, base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Para estar en posibilidades de formar un partido político nacional o local, se debe iniciar el proceso de obtención del registro que solo se habilita cada seis años, acreditando los requisitos de contar con un número importante de afiliados, una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos, así como las actas de las asambleas celebradas⁸².

Al respecto, el INE verificará el cumplimiento de los requisitos del proceso de constitución de un partido político nacional y es el órgano encargado de formular el proyecto de dictamen que niegue o conceda el registro a la organización de ciudadanos. Para ello, constatará la autenticidad de las afiliaciones al partido en formación, ya sea en su totalidad o a través del establecimiento de un método aleatorio, en los términos de los lineamientos que al efecto expida el Consejo General⁸³.

De acuerdo con lo anterior, es jurídicamente válido concluir que el proceso de formación de un partido político y su posible anulación, tiene relación directa con diversos **principios constitucionales (legalidad, certeza, laicidad, entre otros)**, y con los **derechos de la ciudadanía de participación política y de elegir** libremente a la organización de ciudadanos que mayor convenga a sus intereses, para la obtención del registro como partido ante la autoridad competente y así poder acceder a un régimen determinado de prerrogativas y obligaciones.

Este acto de constitución, que comprende diversos principios constitucionales y derechos, tiene como destinatarios a la ciudadanía interesada en militar en cierta organización o agrupación, mediante procesos de afiliación revisados y validados por el INE. Así, **durante el proceso de formación de un partido político, no existe como tal un procedimiento de competencia o contienda dentro de la organización**, sino que su **objetivo inmediato** es conseguir cierto número de afiliados para alcanzar su registro y, una vez ocurrido esto,

⁸² Artículos 10, párrafo 2, inciso a; 12 y 13 de la LGPP.

⁸³ Artículo 16, párrafo 2, inciso a; 12 y 13 de la LGPP.



estar en posibilidades reales de participar en las elecciones federales y locales.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 207 de la LEGIPE, el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la propia ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que **tiene por objeto inmediato la renovación periódica** de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas.

En la organización, desarrollo y resultados de los procesos electorales libres, auténticos y periódicos, se deben respetar y observar, entre otros, los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y definitividad, previstos en los artículos 41 y 116 de la Constitución federal a efecto de garantizar el eficaz ejercicio de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, particularmente, el relativo al sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los principios invocados son requerimientos, exigencias o condiciones sustantivas que todo procedimiento electivo debe asegurar con éxito, ya que de lo contrario no se estará en presencia de elecciones confiables; es decir, una elección genuinamente democrática está fundada sobre las propias precondiciones o prerequisites de los que depende su valor.

A continuación, expondré el contenido y alcance de algunos de los principios rectores de la materia electoral.

- **Principio de libertad del sufragio.** La libertad de sufragio significa que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, es decir, el secreto del sufragio constituye una exigencia fundamental de su libertad, y en ese sentido, el secreto del voto es un derecho de la ciudadanía que debe ser protegido por este órgano jurisdiccional.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

- **Equidad en la contienda.** Sobre este principio, esta Sala Superior ha señalado que su objetivo es tutelar el derecho de los contendientes de contar con idénticas oportunidades de obtener el voto ciudadano y su finalidad está dirigida a que la decisión que tomen los electores se encuentre libre de influencias indebidas, como podría ser, entre muchos otros ejemplos, a través de la exposición excesiva o desmesurada de uno de los contendientes en determinada elección en relación con el resto de las alternativas políticas que contienden en ésta⁸⁴.
- **Autenticidad del sufragio.** Este principio implica que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que las elecciones deben ser auténticas, periódicas, y ejecutadas de manera tal que preserven la libertad en la expresión de los electores.

Tanto la Declaración Universal como la Declaración Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos coinciden en que las elecciones deben poseer ciertas características específicas: ser auténticas (genuinas para la Declaración Americana), periódicas, universales y ejecutarse de manera tal que preserven la libertad en la expresión de voluntad del elector.

También resulta ilustrativo lo manifestado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que "la autenticidad que debe caracterizar a las elecciones, en los términos del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que exista una estructura legal e institucional que conduzca a que el resultado de las elecciones coincida con la voluntad de los electores. La legislación y las

⁸⁴ Véase SUP-JIN-295/2018.



instituciones electorales, por tanto, deben constituir una garantía del cumplimiento de la voluntad de los ciudadanos"⁸⁵.

De esta forma, la autenticidad de las elecciones supone "que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección" lo que implica "la ausencia de interferencias que distorsionen la voluntad de los ciudadanos".

- **Principio de neutralidad.** Respecto de este principio, la Sala Superior ha destacado que, en atención a los principios que rigen la materia electoral, en el poder público no debe emplearse para influir al elector y, por tanto, las autoridades no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni apoyarlos mediante el uso de recursos o programas sociales.

Lo anterior, tiene como propósito inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral.

De esta manera, el principio de neutralidad exige a todos los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable. Lo que implica la prohibición a tales servidores de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes⁸⁶.

- **Principio de laicidad.** El principio de laicidad está consagrado en los artículos 40 y 130 de la Constitución general. A partir de

⁸⁵ CIDH, Resolución 1/90. Casos 9768, 9780 y 9828 (México) 17 de mayo de 1990, párr. 48; Informe Anual 1990-1991, Capítulo V, III, pág. 14; Informe de país: Panamá 1989, Capítulo VIII, punto 1; Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Haití, 1990, Capítulo 1, párr. 19.

⁸⁶ Véase la tesis relevante V/2016 de la Sala Superior de rubro **PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

ese marco constitucional, para que el principio de laicidad se atienda de manera plena puede ser necesario que el órgano legislativo ordinario emita normas adicionales, como es el caso – precisamente– de la prohibición de incorporar símbolos o expresiones religiosas a la propaganda electoral.

Mediante las distintas normas identificadas no se pretende únicamente tutelar de manera aislada al principio de laicidad, sino también considerar el impacto que ciertas conductas podrían producir respecto a los principios rectores de los procesos electorales y a los derechos político-electorales de la ciudadanía.

De acuerdo con lo anterior, estimo que no existe igualdad sustancial ni identidad de razón en los supuestos de hechos, de forma que tampoco es posible que sean interpretados analógicamente, ya que se trata de actos (la nulidad de una elección y la negativa de registro de un partido) que poseen una naturaleza jurídica diversa y los sujetos, derechos y objetivos inmediatos no guardan una identidad de razón o semejanza sustancial.

Si bien en el proceso de constitución de un partido político y su posible anulación **intervienen directamente principios constitucionales (legalidad, certeza y laicidad, entre otros)**, estos convergen únicamente con los **derechos de participación política y de asociación** por parte de la ciudadanía, a la organización de su preferencia para lograr reunir cierto número de afiliados y obtener el registro como partido.

En cambio, en un proceso electoral y la posibilidad de anularlo, los principios constitucionales que están en juego están vinculados al **objetivo inmediato** de lograr la renovación periódica de los poderes públicos, a través del sufragio universal, igual y secreto. Además, este acto de elección incluye la participación del resto de la ciudadanía (partidos políticos, agrupaciones políticas, candidatos independientes) y



las autoridades electorales que organizan y califican el resultado de los procesos.

En este sentido, advierto que los dos supuestos de hecho tienen objetivos inmediatos diversos y si bien coinciden en la aplicación de algunos principios constitucionales para su validez o invalidez, el desenlace de estos no tiene incidencia en los mismos derechos y sujetos.

Bajo esta lógica, no le asiste la razón al partido actor cuando sugiere que para el análisis de este caso se aplique la línea jurisprudencial relacionada con el principio de laicidad en materia de elecciones.

ii) *Ambos supuestos de hecho están regulados en ley*

Del análisis a la normativa aplicable, se advierte que los supuestos de hecho consistentes en la declaración de invalidez de un proceso electoral y del proceso de formación de un partido político, **sí están contenidos en la ley**. Por tanto, tampoco se cumple con el segundo elemento para aplicar la interpretación analógica sugerida por el PAN.

En efecto, la facultad de anular una elección está prevista en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución general, en donde se prevé que las Salas Superior y regionales del TEPJF solo pueden declarar la nulidad de un proceso electoral por las causales expresamente señaladas en la ley.

Por su lado, de acuerdo con el contenido de los artículos 130 de la Constitución general, en relación con el 16 de la LEGIPE, el INE es la autoridad competente para verificará el cumplimiento de los requisitos (observancia del principio de laicidad, entre otros) del proceso de constitución de un partido político nacional, y elaborará el proyecto de dictamen que niegue o conceda el registro a la organización de ciudadanos.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Así, como se desarrollará a continuación, al constatar la debida autenticidad de las afiliaciones al partido en formación, el INE puede válidamente dictaminar la anulación de un proceso de constitución de un partido político al tener por acreditado que se transgredió el principio de laicidad.

Es decir, de la ley aplicable es posible desprender que existen condiciones por medio de las cuales es posible negar el registro como partido político a una agrupación política cuando se advierta su naturaleza confesional, o bien, cuando se advierta que ha hecho uso de símbolos o líderes religiosos para poder obtener su registro como partido político, lo cual se analizará en el siguiente apartado.

Como conclusión de este punto, señalo que no le asiste la razón al PAN cuando sugiere que se traslade la línea jurisprudencial de nulidad de elecciones por vulneración al principio de laicidad, para el caso de los procedimientos de creación de partidos políticos. La analogía no es viable y, por el contrario, cada uno de estos hechos se deben guiar por distintas reglas que, en ambos casos, están previstos en la legislación.

b. Condiciones que justifican negar el registro a una agrupación política u organización de ciudadanos por no ser respetuosa del principio de laicidad

Los partidos políticos son entes de interés público que, por lo tanto, también están sujetos a respetar el principio de laicidad. Como señalé anteriormente, existen distintas restricciones para que tanto la o las iglesias, así como ministros de culto participen en la estructura de un partido político, así como que un partido político promueva una cierta religión, o tenga vínculos con una iglesia.

Esto se desprende de lo establecido en el artículo 3, 24 y 130 constitucional, pues estos artículos prevén que las manifestaciones religiosas no se pueden utilizar con fines político-electorales. Además,



existe una obligación por parte de toda persona moral pública, o de interés público, de mantenerse ajenas a cualquier doctrina religiosa.

Por ello, considero que cuando existan suficientes elementos que permiten afirmar que se cumple una de las siguientes dos condiciones es que se debe negar el registro como partido político:

Condición 1: Carácter confesional de la agrupación u organización. Que una agrupación u organización política que pretende obtener su registro como partido político:

- i) Sea expresamente confesional;
- ii) Tenga vínculos con alguna iglesia o religión;
- iii) En sus documentos básicos haga alusión a alguna religión, o haga utilización de alguna ideología religiosa;
- iv) Acepte financiamiento relevante por parte ministros de culto o de personas asociadas con alguna religión, así como por las propias agrupaciones religiosas;
- v) Haga un uso preponderante de inmuebles religiosos para la celebración de asambleas o eventos políticos de la organización de ciudadanos;

Cuando se cumple esta condición, resulta evidente que no se le puede otorgar el registro como partido político porque implicaría el reconocimiento de un ente de interés público -con todo lo que ello implica, como obtención de financiamiento, tiempos de Estado, y participación en los procesos electorales- abiertamente confesional.

Esto rompería con varios de los valores que se pretenden proteger tanto con el principio de laicidad, como con los principios rectores en materia político-electoral.

En primer lugar, el reconocimiento de una agrupación confesional como partido político vulneraría la libertad de culto y de conciencia de la ciudadanía que no adopta esa fe o que, en definitiva, no adoptan

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

ninguna fe. Incluso, vulnera la libertad religiosa de aquellas personas que, aun adoptándola, aceptan que los argumentos de índole religioso no tienen cabida dentro del debate público.

Por otro lado, rompe con la relativa neutralidad que debe mantener el Estado respecto de las religiones existentes y, sobre todo, infringe la separación que debe existir entre el poder de la iglesia y el poder público. Esto, no sólo por las prerrogativas a las que puede acceder un partido político, sino también, porque un partido político confesional tiene como objetivos promover decisiones que se adopten y apeguen a sus creencias religiosas, de forma que no es posible concebir a un Estado laico, si parte de los promotores de la vida democrática del país no se abstienen de introducir razones públicas, esto es, razones seculares, en los debates públicos y en las decisiones.

Por otro lado, otorgar el registro como partido político a una agrupación política que es confesional vulnera también los principios constitucionales que rigen a la materia político-electoral.

Esto, porque al momento en el que existen opciones político-electorales confesionales no es posible garantizar cabalmente la libertad de afiliación, así como las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda emitir un voto libre, razonado e informado.

De igual forma, vulnera la equidad de la contienda, que es un “un presupuesto y fundamento de las elecciones libres y justas, impidiendo, por ejemplo, que algunos competidores electorales obtengan ventajas indebidas como consecuencia de las posibles situaciones de dominio (político, sociales o económicas) en las que pudieran encontrarse”⁸⁷.

Además, es un hecho notorio el que nuestro país se caracteriza por su población mayoritariamente creyente. Según la Encuesta Nacional

⁸⁷ Resolución del CGINE INE/CG338/2017.



Sobre Creencias y Prácticas Religiosas (2016) 85% de la población mexicana se auto adscribe como católico y el 8% como evangélicos⁸⁸.

En ese sentido, la existencia de una organización que utiliza el discurso religioso como criterio guía, o que está vinculado con una cierta religión -especialmente si se trata de la religión mayoritaria- vulneraría el principio de equidad en las contiendas electorales, ya que, dada la mayoría creyente, es posible que una gran porción de la población se sienta inducida a votar por esta organización por la identificación religiosa que puedan tener con él, una vez que se constituya en partido político.

Lo anterior constituye una causa de dominio que hace que la organización confesional obtenga ventajas indebidas en relación con otros partidos políticos, por lo que, atendiendo a las obligaciones constitucionales en materia de laicidad y equidad en las contiendas, no sería dable otorgarle el registro.

Condición 2: Implementación de una estrategia de índole religiosa para obtener los requisitos necesarios. Bajo esta condición, resultaría necesario tener suficientes elementos que permitan afirmar que la agrupación política llevó a cabo una estrategia por medio de la cual, utilizó, ya sea, símbolos o líderes religiosos, a fin de obtener el número de afiliaciones y realizar el número de asambleas necesarias para cumplir con este requisito:

- i) Participación mayoritaria o importante de ministros de culto durante el procedimiento de registro del partido político;
- ii) Cuando los líderes o dirigentes de la organización estén vinculados con alguna religión o postura religiosa;

⁸⁸ Encuesta Nacional Sobre Creencias y Prácticas Religiosas (2016), consultable en: http://rifrem.mx/encreer/wp-content/themes/encreer/docs/EncuestaNacionalCreenciasyPracticasReligiosasMX_Oct2017_ESP.pdf

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

- iii) La emisión de discursos de tipo religioso, o el uso de símbolos religiosos por parte de los líderes de la organización;
- iv) La coacción a la ciudadanía para que se afilien a una agrupación, por motivos religiosos.

A diferencia de la condición 1, en esta condición no es necesario que parte de la estructura de la agrupación política sea confesional. Basta con que, siendo incluso expresamente secular en sus documentos básicos, solicite o acepte el apoyo de líderes religiosos, de iglesias o de agrupaciones religiosas, o bien, haga uso de símbolos religiosos, todo esto con la intención de obtener el número requerido de afiliaciones.

Bajo esta condición, tampoco sería posible otorgarle el registro a la agrupación política porque no hay certeza de que las personas que se afiliaron lo hicieron de forma libre. Es decir, lo que se pretende proteger con no otorgar el registro a una agrupación con estas características es, principalmente, la libertad de asociación política.

El artículo 41, párrafo tercero, numeral I, párrafo segundo de la Constitución general establece que las afiliaciones a partidos políticos tendrán que ser individuales y libres, por lo que se prohíbe la participación de cualquier organización con un fin distinto al de constituir un partido político en el proceso de constitución de partidos.

Ante un supuesto en el que se puede advertir que existió una estrategia por medio de la cual se utilizó el apoyo de líderes o de símbolos religiosos durante la obtención de las afiliaciones, surgen serias dudas sobre el ejercicio libre de las personas que se afilian al partido político. Lo anterior porque tanto los ministros de culto como, en general, las estructuras eclesásticas son figuras representativas y de guía para una gran parte de la población

Imaginemos, para el propósito de ilustrar el argumento, que existe una organización con pretensiones de constituirse en partido político que



tuvo participación de ministros de culto en una porción importante de sus asambleas.

Al momento en que el Instituto acudió a verificar la celebración de las asambleas no encontró que los participantes manifestaran que se encontraban ahí en contra de su voluntad. Sin embargo, una gran mayoría de las personas que acudieron mencionaron que lo hicieron por la invitación que el ministro de culto de su religión hizo en una ceremonia religiosa.

No se puede ignorar el peso que tienen los ministros de culto sobre los feligreses de una determinada religión. En muchas ocasiones, estas figuras terminan por determinar el comportamiento y actitudes de muchas personas, por lo que, bajo este ejemplo, no existe certeza respecto de que quienes acudieron a estas asambleas lo hicieron sin tener en consideración la “invitación” hecha por el ministro de culto.

En ese sentido, si una organización, de manera consciente y sistemática, y para obtener una ventaja político-electoral por medio de la religión, utiliza a los ministros de culto para persuadir a personas para que participen en el proceso de constitución de un partido político, se tendrá que poner en duda el carácter libre de la afiliación de todas las personas que participaron, por lo que no procedería otorgarle el registro.

De lo anterior, se desprende que estas dos condiciones podrían justificar la negativa de una agrupación política que pretende obtener su registro como partido político, porque otorgarlo rebasaría el umbral de tolerancia que se puede permitir en un Estado laico. Es decir, vulnera desproporcionadamente los fines de la laicidad, así como algunos principios constitucionales que rigen a la materia electoral.

c. La restricción frente a parámetros internacionales

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Como ya señalé, en el proceso de creación de nuevos partidos políticos no es válida ni admisible la intervención de cualquier religión. De ahí que, de acreditarse una intrusión confesional, la consecuencia debe ser la negativa del registro como partido político.

No obstante, para llegar a una conclusión de ese tipo debe comprobarse esa intervención religiosa con base en elementos contundentes y no en elementos aislados ya que se encuentra en juego el derecho fundamental de los ciudadanos de participar en la vida política del país a través de un partido político.

El derecho fundamental de afiliación que hace viable que los ciudadanos participen activamente en la vida política del Estado Mexicano tiene la mayor relevancia y trascendencia para nuestro sistema electoral.

Sin la participación de los ciudadanos la democracia no es posible o ésta es simulada. De ahí que, la presunta intervención de una religión en el proceso de creación de un nuevo partido político debe ser acreditada fehacientemente, de manera que no queden dudas de que, en realidad, no se trata de ciudadanos libres ejerciendo sus derechos políticos, sino que se trata de una religión buscando entrometerse indebidamente en la vida pública del país manipulando la voluntad de sus simpatizantes.

Solo entonces es concebible y justificable la cancelación de los derechos políticos de los ciudadanos que aspiran a formar un partido político, pues solo así estaría demostrado que esos ciudadanos no están ejerciendo sus derechos en libertad y que su participación en la vida política no abonaría al sistema democrático mexicano, por el contrario, podría llevar a la polarización de la sociedad.

Por ello, el estándar que propuse en el apartado anterior está destinado a que, al tratarse de una restricción de derechos humanos, ésta se encuentre debida y reforzadamente justificada.



La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, ha sostenido que las restricciones relacionadas con la conformación de partidos políticos, al tratarse de restricciones a derechos, únicamente pueden ser válidas cuando:

- ✓ esté previsto en una ley;
- ✓ no sea discriminatoria;
- ✓ atienda a un propósito útil y oportuno que lo torne necesario para satisfacer un interés público imperativo y,
- ✓ sea proporcional a ese objetivo

Asimismo, ha razonado que, al tratarse del derecho de asociación, no se puede restringir la conformación de un partido político, a menos que otorgar el registro sea incompatible con los derechos y libertades establecidos en la Convención Americana, tengan un fin ilícito o no respeten la institucionalidad del país donde pretenden conformarse.

En sintonía, la Comisión de Venecia ha razonado que solo puede restringirse el derecho de asociación en la medida en que esa restricción sea necesaria para una sociedad democrática, entendiendo aquellas que sean convincentes, proporcionales al fin buscado, relevantes y suficientes.

Asimismo, establece que el contenido de las restricciones se puede encontrar determinado por los contextos históricos de cada país. Respecto a la prohibición de ministros de culto, esa comisión menciona que puede servir para cumplir con el principio de separación de la iglesia del estado.

Asimismo, considera razonable que existan prohibiciones a la utilización de nombres y símbolos de instituciones religiosas en los partidos políticos, ello porque pueden provocar una confusión en los electores que pone en entredicho su libertad de decisión.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

Bajo estos parámetros, la restricción para que una agrupación política con vínculos confesionales obtenga su registro como un partido político se encuentra justificada, a pesar de que se trata de una restricción al derecho de asociación, por lo siguiente:

- ✓ **Se encuentra previsto en la ley.** Como ya se señaló, existe una prohibición constitucional establecida en el artículo 130, para que las asociaciones religiosas, así como ministros de culto, participen en los procesos político-electorales. Además, el artículo 41 Base I, párrafo segundo, **prohíbe** explícitamente a **cualquier organización**, con objeto social diferente al de las organizaciones con la intención de formarse como partidos políticos o cualquier forma de afiliación corporativa, de **intervenir en la creación de partidos políticos**.
- ✓ **No es discriminatoria.** Esta restricción no está basada en una categoría sospechosa.
- ✓ **Es necesaria para los fines que se persiguen.** Negar el registro como partido político a una agrupación política confesional protege muchos valores y principios constitucionales que hacen posible o mejoran la calidad democrática. En primer lugar, protege al principio de laicidad porque impide que razones confesionales guíen las decisiones públicas; además, protege la libertad de culto de toda la ciudadanía, así como que ofrece garantías para que la ciudadanía esté en condiciones de afiliarse libremente a las distintas opciones político-electorales y, finalmente, emita un voto libre de manipulaciones o sesgos en cuanto a creencias religiosas.
- ✓ **Es proporcional.** Se satisface este parámetro porque es la única alternativa posible para evitar que en el debate público y en las decisiones que emanen de los poderes públicos haya influencia de razones confesionales.

Por lo anterior, en caso de cumplirse con alguna de las condiciones antes señaladas, considero que se encontraría plenamente justificado



negar el registro como partido político a una agrupación política confesional o con vínculos confesionales.

2.4. Análisis del caso concreto

Ahora bien, con todo lo desarrollado previamente, expondré los motivos que me llevan a concluir que, en el caso del Partido Encuentro Solidario, no está acreditada la intervención de ninguna religión durante su proceso de constitución y, si bien, existió la intervención de algunos ministros de culto, ésta fue circunstancial, y no determinante para la obtención del registro.

Esto no implica que no se haya vulnerado el principio de laicidad. De hecho, los ministros de culto tienen la restricción de asistir a este tipo de eventos y, por lo tanto, incumplieron con dicha restricción. Sin embargo, esto no se traduce ni en que *i)* la agrupación sea confesional; o que *ii)* no haya certeza respecto de la libertad en la voluntad de una mayoría importante de afiliados y, por lo tanto, *iii)* se le deba negar el registro a la agrupación.

La restricción de que los ministros de culto participaran en estas asambleas no sólo está prevista en la legislación, sino que, además, estaba contemplada en los lineamientos emitidos por el Consejo General del INE, pues estableció que en el caso de que en la celebración de alguna asamblea o en la afiliación de personas a la organización en proceso de constitución como Partido Político Nacional se tuviera constancia fehaciente de la **participación de ministros de culto, se tendría por no válida la asamblea en cuestión, incluyendo sus afiliaciones, así como las afiliaciones recabadas por dichos ministros.**

De forma que mis consideraciones no van en torno a si se vulneró o no el principio de laicidad sino, más bien, a que *i)* no hay evidencia de que la agrupación política sea confesional y *ii)* no hay evidencia de que haya realizado una estrategia consistente en que, por medio de la

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

asistencia de los ministros de culto a sus asambleas, haya podido obtener el mínimo de afiliaciones necesarias. Por tanto, no se justifica la negativa del registro como partido político.

a. **No existieron incidentes por temas religiosos en ninguna las 300 asambleas distritales que supervisó el INE**

De conformidad con el artículo 10, numeral 2, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, la organización que pretenda su registro como partido político debe contar como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.26 % del Padrón Electoral que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior. Dicho porcentaje corresponde a la cantidad de doscientos treinta y tres mil novecientos cuarenta y cinco personas (233,945).

Para lograr el número de asambleas y afiliados que exige la Ley, las organizaciones tenían varias opciones, a saber:

- Afiliaciones en las asambleas
- Afiliaciones a través de una aplicación móvil
- Afiliaciones a través de un régimen de excepción (manualmente al no ser posible el uso de la aplicación)
- Afiliaciones de captura en sitio (afiliaciones realizadas en asambleas que se cancelaron por no lograr el quorum necesario pero que sí sirvieron para afiliar a los ciudadanos asistentes)

El Partido Encuentro Solidario realizó 300 asambleas entre válidas y fallidas en las cuales logró afiliar aproximadamente a 140 000 ciudadanos⁸⁹. Es decir, más de la mitad del número de afiliados necesario.

Lo relevante del caso es que cuando las afiliaciones se realizaban en asambleas el INE contaba con la presencia de funcionarios electorales

⁸⁹ Cifra que todavía no contempla el descuento de afiliados por asambleas invalidadas por diferentes razones.



que verificaron y revisaron el desarrollo de la asamblea y del proceso de afiliación.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 12, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con lo señalado en los numerales 23 y 43 del Instructivo aplicable, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos designó a los funcionarios del Instituto en las Juntas Ejecutivas Distritales correspondientes, para que asistieran a las asambleas proyectadas por la organización solicitante, a efecto de certificar su celebración, debiendo precisar en las actas correspondientes, entre otras cosas, los siguientes aspectos:

- El número de personas que concurrieron a la asamblea y **suscribieron voluntariamente** la manifestación formal de afiliación;
- Los **mecanismos utilizados por el personal del Instituto para determinar que las y los ciudadanos asistieron libremente y manifestaron fehacientemente su voluntad de afiliarse al partido político en formación;**
- Los elementos que le permitieron constatar que en la realización de la asamblea existió o no la intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el Partido Político de que se trate.

Para el registro de los asistentes a las asambleas, conforme a lo establecido en los numerales 29, 30, 31 y 32 del Instructivo se llevó a cabo el procedimiento siguiente:

- **En la fila de asistentes el personal del INE les indicó que, si su interés era afiliarse de manera libre y autónoma al partido político en formación, debían permanecer en ella y tener a la vista su credencial para votar; asimismo se les indicó que, de no desear afiliarse, podían ingresar al lugar de la**

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

asamblea pero que su asistencia no contaría para efectos del quórum legal.

- Posteriormente, cada una de las personas interesadas en afiliarse al partido político en formación, pasó a una de las mesas de registro operadas por el personal del INE, en la cual presentó el original de su credencial para votar.
- El personal del INE verificó que la credencial para votar correspondiera con la persona que la presentaba; de ser así, procedió a escanear el CIC (Código Identificador de Credencial) de la credencial para votar, o a capturar la clave de elector en el sistema de registro de asistentes, a fin de realizar la búsqueda de los datos de la persona en el padrón electoral. Las personas registradas ingresaron al lugar de la asamblea portando un distintivo que las identificaba como afiliados o afiliadas y, por lo tanto, con derecho de voto.
- En el caso de aquellas personas que no presentaron su credencial para votar, se les requirió una identificación de institución pública con fotografía y la presentación de documento original que acreditara la solicitud de trámite ante el Registro Federal de Electores, procediendo a capturar los datos completos de la persona en el sistema de registro de asistentes.
- **Se constató que cada una de las manifestaciones formales de afiliación fuera suscrita en forma individual, voluntaria, autónoma y libre por las personas,** y que éstas contuvieran el nombre, apellido paterno y materno, domicilio y la clave de elector de cada una de las personas afiliadas asistentes a la asamblea.
- Si a la hora programada para dar inicio a la asamblea, no se contaba con el número mínimo de afiliados válidos, de conformidad con lo establecido en el numeral 33 del Instructivo, se otorgó una prórroga de sesenta minutos para reunirlos. De no ser así, la organización solicitó la cancelación de la asamblea.



- En aquellos casos en que se contó con un número mínimo de [trescientos/tres mil] personas afiliadas preliminarmente válidas registradas y presentes en la asamblea, se notificó al presidente o secretario de la misma, designados por la organización, a fin de que diera inicio la celebración de la asamblea.

Como puede advertirse, el INE verificó y supervisó físicamente la realización de las 300 asambleas con personal de sus órganos delegacionales y éstos levantaron las actas correspondientes y no solo eso, sino que también preguntaron personalmente a cada uno de los asistentes si se estaban afiliando libremente. **Ninguno de los asistentes manifestó que acudía por motivos religiosos o que lo hubiesen enviado de su iglesia o que hubiere sido coaccionado por temas religiosos.**

Ahora bien, en 299 de las 300 actas levantadas por el personal del INE, en ninguna se hizo constar algún incidente vinculado con algún elemento religioso ni se dio cuenta de la emisión de algún discurso religioso o la utilización de símbolos o expresiones religiosas.

Solo en una de las actas que se levantó con motivo de una asamblea distrital en la Ciudad de México el funcionario electoral hizo constar lo siguiente:

Respecto a los incidentes durante el desarrollo de la Asamblea que nos ocupa: Es de mencionarse que entre las 13:30 (trece treinta) y 13:35 (trece treinta y cinco) estuvo expuesto un cartel alusivo a un evento religioso previamente desarrollado en un mismo salón que sirvió de sede a la asamblea distrital en comento. (Se adjunta fotografía)."

Derivado de lo anterior, la DEPPP, solicitó al Vocal Ejecutivo de la 24 Junta Distrital Ejecutiva en la Ciudad de México que realizara visitas domiciliarias al diez por ciento del número total de afiliados válidos en la asamblea celebrada por la organización solicitante en ese Distrito, a fin

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

de indagar sobre si existe alguna relación entre la asamblea y el evento religioso previamente celebrado referido en el acta de certificación.

En respuesta, el citado Vocal Ejecutivo, remitió a la DEPPP, las actas de visitas domiciliarias a los afiliados de la organización solicitante en la asamblea celebrada el día veintiséis de mayo de dos mil diecinueve, de las veintitrés (23) personas entrevistadas, en **ningún caso las personas manifestaron** que les fue ofrecida o entregada algún tipo de dádiva o **que su participación tuviera relación con el evento previamente efectuado, aunado a que leída que fue su manifestación formal de afiliación decidieron suscribirla voluntariamente.**

Como dato adicional, debe referirse que en el caso de otras nueve asambleas, celebradas en otras entidades federativas, los funcionarios del INE sí reportaron o recibieron denuncias de los asistentes referentes a que fueron llevados con engaños. Es decir, desconociendo que irían a una asamblea para formar un partido político, o bien, que se les ofreció alguna dádiva, pero en ningún de esos casos se presentaron problemas o reportes vinculados con cuestiones religiosas o por intervención de ministros de culto.

De lo anterior, se desprende que existe certeza respecto de que en todas las asambleas realizadas por el PES, validas o fallidas, en ninguna se emitieron discursos religiosos ni se usaron expresiones o símbolos religiosos. Es decir, **no existieron elementos religiosos que comprometieran o pusieran en riesgo la libre voluntad de los afiliados en esas asambleas.**

b. La participación de los ministros de culto en las asambleas fue irrelevante para la obtención del registro

Con motivo de la prohibición constitucional referente a que los ministros de culto participen en asunto políticos, la DEPPP realizó el cruce de la información de los ministros de culto religiosos otorgados por la SEGOB



contra los delegados, presidentes, secretarios y auxiliares de Encuentro Solidario, así como los domicilios de las asociaciones religiosas contra los domicilios en que fueron celebradas las asambleas, resultado que se identificaron diversas coincidencias.

Se obtuvo que 15 ministros de culto coincidían con los registros que realizó el Partido Encuentro Solidario ante el INE, los cuales tuvieron las siguientes participaciones:

- 2 ministros de culto fueron registrados como auxiliares, pero no se afiliaron al partido, no recabaron ninguna afiliación y no participaron en ninguna asamblea por lo que **no tuvieron participación alguna en la obtención del registro.**
- 2 ministros de culto fueron registrados como auxiliares, sí se afiliaron al partido y no recabaron ninguna afiliación, se considera que su **participación fue irrelevante** en la obtención del registro porque únicamente contribuyeron con su afiliación misma que les fue cancelada.
- 1 ministro de culto participó en dos asambleas como presidente y secretario respectivamente, aunque dichas asambleas se declararon inválidas porque una no alcanzó el quórum y en la otra se acreditó la entrega de dadas de ahí que **su participación fue irrelevante**, además de que como auxiliar no recabó afiliación alguna.
- Respecto del resto de los ministros de culto se tiene que **tuvieron una participación mínima** en la obtención del registro porque 5 fueron electos en asambleas distritales como delegados a la Asamblea Nacional Constitutiva y participaron en ella; 4 realizaron aportaciones económicas; y 3 fungieron como auxiliares. Su participación fue mínima por lo siguiente:
 - Respecto de los 5 que participaron en asambleas y fueron electos como delegados, las asambleas en las que fueron

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

electos fueron anuladas y las afiliaciones que en esas asambleas se obtuvieron también se declararon invalidas. (las afiliaciones que fueron invalidadas en esas 5 asambleas corresponden a 2477 lo que no representa ni el 1% del total de las afiliaciones conseguidas válidamente por la organización de ciudadanos)

- Las aportaciones económicas de 4 ministros de culto ascendieron a la cantidad de \$33,512.50 lo que representa el 0.51% del total de aportaciones recibidas por la organización.
- Finalmente, las afiliaciones recabadas por los ministros de culto registrados como auxiliares fueron 672, las cuales fueron canceladas y no representan ni el 0.3% del total de afiliaciones alcanzadas.

Como puede advertirse, la participación de los 15 ministros de culto fue irrelevante para la obtención del registro, tomando en cuenta que *i)* solo tuvieron participación activa en 5 de las 239 asambleas válidas; *ii)* que las 3000 afiliaciones anuladas representan un porcentaje menor respecto de las 328,811 afiliaciones conseguidas por el partido y que fueron calificadas como validas, y *iii)* que las aportaciones por más de treinta mil pesos fue mínima en relación con los ingresos totales de la organización ciudadana.

Ahora bien, respecto de la asistencia de cuatro ministros de culto a la Asamblea Nacional, considero que, si bien, también se trató de una infracción al principio de laicidad debido a que existe una restricción justificada para que participen en este tipo de eventos, esta infracción tampoco justifica *i)* que se cancelara esa asamblea, ni *ii)* que se negara el registro a la agrupación.

En primer lugar, la asistencia de esos cuatro ministros a la Asamblea Nacional no podía tener las mismas consecuencias que se dieron en las asambleas distritales donde se identificó la presencia de ministros de



culto. Es decir, no era factible cancelar la Asamblea Nacional, porque, para empezar, esto no estaba previsto en los lineamientos, así como tampoco en alguna disposición legal, como si lo estaba previsto en el caso de las asambleas distritales.

Por otro lado, atendiendo a la finalidad que tienen ambos tipos de asambleas, las distritales y la nacional, se justifica que, ante la asistencia de ministros de culto, en las primeras sí se ordenara su cancelación y en la segunda no. Esto, porque en las asambleas distritales uno de los objetivos principales es la obtención de las afiliaciones necesarias para cumplir con los requisitos del registro.

Bajo esta lógica, resulta necesario que las afiliaciones se den de manera libre y sin algún tipo de coacción o manipulación. Así, ante la presencia de ministros de culto en esas asambleas, resultó correcto que el INE determinara cancelar esas asambleas, así como las afiliaciones ahí obtenidas, puesto que no había certeza de que las afiliaciones ahí reunidas hubieran sido auténticas y libres.

Sin embargo, esto no ocurre en el caso de la Asamblea Nacional, porque ahí ya no se obtienen afiliaciones y, por lo tanto, la presencia de los ministros de culto no pudo haber alterado la voluntad de quienes ya se habían afiliado.

Por otro lado, en autos no hay elementos suficientes para considerar que la presencia de estos cuatro ministros de culto dotara a la agrupación de un carácter confesional. Es decir, la simple presencia de estas cuatro personas no conduce a concluir que la agrupación Encuentro Solidario sea una agrupación confesional.

Por último, cabe señalar que el número de asistentes requeridos para que fuera válida la Asamblea Nacional era de 358, mientras que se contabilizaron 572 personas. De esta forma, la asistencia de los cuatro ministros de culto resultó insignificante.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

En conclusión, considero que la simple presencia de estas personas en la Asamblea Nacional no conduce necesariamente a concluir que esta debió ser cancelada, ni que la agrupación no debió obtener su registro como Partido Político por tratarse de una agrupación confesional. Esto, porque no se advierte que su presencia haya trasgredido alguno de los valores y derechos fundamentales que se buscan proteger con el principio de laicidad: libertad de culto y de religión, respeto mutuo entre la ciudadanía, así como los principios rectores en materia electoral.

c. No se celebraron asambleas en inmuebles destinados a espacios de culto

Como consta en la resolución reclamada el INE puso en marcha un programa informático para detectar afiliaciones en la aplicación que resultaran atípicas en lugares de culto o cercanos a éste, con motivo de ello se inició un procedimiento sancionador para determinar si se habían realizado afiliaciones en espacios de culto.

El resultado del procedimiento sancionador fue que **no se acreditó la infracción consistente en la supuesta participación de entes prohibidos en la constitución de nuevos Partidos Políticos Nacionales** (Iglesias y centros de culto) en la Parroquia San Juan Bautista, Huitzilac, Morelos; Catedral Metropolitana de San Marcos, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Templo del Carmen, Alcaldía Cuauhtémoc, CDMX; Centro Cristiano Restauración y Libertad, Alcaldía Venustiano Carranza, CDMX; Catedral de San José, Toluca, Estado de México; Iglesia Mexicana del Evangelio de Cristo “Montesión”, Alcaldía Iztacalco.

De esta manera, ni de los datos aportados por SEGOB ni de las investigaciones del INE se acreditó la utilización de espacios de culto en beneficio de la organización de ciudadanos.

d. No se presentaron quejas con motivo de la participación de ministros de culto en el proceso de constitución del PES



A lo largo del proceso de registro de nuevos partidos el INE recibió varias quejas en contra del PES, específicamente los días veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve y el veintiséis de marzo del presente la UTCE recibió dos quejas. La primera, en la cual una ciudadana señaló que en la asamblea celebrada por la organización Encuentro Solidario, en el Distrito 01 de Colima de fecha veinte de julio de dos mil diecinueve, presuntamente hubo afiliación engañosa de militantes del Partido Político Nacional Morena. Asimismo, denunció que personal que labora en el programa público federal “Servidores de la Nación”, el cual depende de la Secretaría del Bienestar, auxilió a la organización mencionada en su registro como Partido Político Nacional.

En la segunda queja, un ciudadano denunció la presunta participación de diputados, senadores y ex dirigentes del Partido Encuentro Solidario en las asambleas celebradas por la organización, aunado a lo anterior señaló que en las entidades donde existen partidos políticos locales bajo la denominación Partido Encuentro Solidario y que tienen participación parlamentaria en el Congreso de la Unión, éstos están influyendo en sus militantes y simpatizantes para que se afilien a la organización Encuentro Solidario.

Como puede advertirse, **no se recibieron quejas por la intervención de ministros de culto o alguna religión en el proceso de registro del PES**, lo que abona a inferir que no existieron conductas que tuvieran que ser denunciadas por ese motivo.

e. Los documentos básicos del partido condenan la intromisión de religiones o ministros de culto.

El INE determinó que del análisis de la Declaración de Principios y el Programa de Acción se advertía que éstos cumplían cabalmente con las disposiciones contenidas en el instructivo aplicable, como se explica a continuación.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

La organización referida sí determinó en dicho documento la obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen.

A lo largo del documento se postularon los principios ideológicos de carácter político, económico y social, conforme a las finalidades de los Partidos Políticos Nacionales señaladas en el artículo 41, Base I de la Carta Magna. Entre dichos postulados se encuentran la organización social comunitaria, el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento de la institución familiar.

Pertinentemente se estipuló que el partido político **no aceptará pacto o acuerdo que lo sujete o subordine ante cualquier organización internacional, así como no solicitar ni aceptar ninguna clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de personas extranjeras o de personas ministras de culto de cualquier religión**, y de las asociaciones y organizaciones que la LGPP prohíbe.

f. Los ministros de culto que participaron no constituyen un segmento significativo o trascendente para el ámbito religioso.

Considero que un aspecto importante a destacar es que los ministros de culto que se vieron involucrados en el proceso de creación del PES no son personajes religiosos con un peso específico tal, que pudieran dominar las voluntades de los afiliados. Esto, porque debe de reconocerse que existen jefes de iglesias o personajes religiosos que tienen tanta presencia en la sociedad que una participación, aunque fuere mínima, en favor de una organización que pretende ser partido político sí pudiera ser relevante para la obtención de su registro. No obstante, en el caso concreto, esta situación no aconteció por lo que no puede considerarse que la voluntad de las afiliaciones estuvo manipulada.



Por otro lado, debe señalarse que, de acuerdo con datos de la SEGOB, específicamente de la Dirección General de Asuntos Religiosos, existen registrados al mes de septiembre de dos mil veinte, 99,109 ministros de culto en México, por lo que, la participación de 15 ministros de culto en el caso concreto resulta totalmente intrascendente para estimar que existe una organización confesional que ha sido reconocida como partido político, vulnerando con ello el estado laico.

Desde mi perspectiva, estos son los elementos que se deben verificar para poder determinar cuándo la vulneración al principio de laicidad amerita la negativa de registro como partido político a una agrupación política.

3. Conclusión

Por todo lo expuesto, considero que, en el caso, la participación de los 15 ministros de culto no fue determinante para la obtención del registro y, específicamente, la participación de éstos en 5 asambleas no se puede traducir en la negativa del registro porque, como se vio, esto no significa que estemos frente a una organización confesional o manipulada por una religión o por alguna asociación religiosa, ni que el partido hubiese obtenido su registro como producto de una estrategia confesional.

Por el contrario, de todo el expediente se advierte que los elementos religiosos involucrados en la constitución del partido fueron circunstanciales, mínimos y no sistemáticos para la obtención del registro.

En efecto, se reitera que los funcionarios del INE en las 300 asambleas verificadas y supervisadas por ellos no encontraron ni reportaron incidentes relacionados con ministros de culto, discursos religiosos o coacción de afiliados por este motivo.

SUP-RAP-75/2020 Y ACUMULADO

No se realizaron aportaciones económicas relevantes por parte de ministros de culto. Tampoco se presentaron quejas ciudadanas encaminadas a demostrar la intervención de religiones o ministros de culto en las asambleas; y, los documentos del partido no contienen ideologías religiosas. Por el contrario, contiene el compromiso de rechazar apoyos religiosos. Finalmente, tampoco se demostró la utilización de inmuebles destinados al culto en la celebración de asambleas.

En ese sentido, es mi convicción que debe protegerse el derecho fundamental de los ciudadanos de participar en la vida política del país a través de un partido político. Insisto en que el derecho fundamental de asociación política, en su vertiente de afiliación, es el que hace viable que los ciudadanos participen activamente en la vida política mexicana, por lo que tiene la mayor relevancia y trascendencia para nuestros sistemas político, electoral y de partidos.

Por lo anterior, para mí, **no le asiste la razón al PAN**, cuando con base en elementos mínimos y aislados pretende demostrar la intervención de una religión en el proceso de creación del PES.

Por ello, concluyo que su registro obedeció al libre ejercicio de los derechos políticos de miles de ciudadanas y ciudadanos sin que se hubiese podido demostrar la intervención de asociaciones religiosas ni la participación relevante de ministros de culto por lo que debe confirmarse el registro otorgado por el INE.

Estas son las razones que me llevan a acompañar el criterio mayoritario y, por lo tanto, confirmar el acuerdo del INE por medio del cual se le otorgó el registro como partido político nacional a la agrupación Encuentro Solidario.

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.